

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหายในการนำคดี ขึ้นสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ออกแบบกระบวนการ  
วิธีพิจารณาความอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากคดีอาญา  
ทั่ว ๆ ไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปด้วยความรวดเร็วและไม่ถูกแทรกแซง  
จากฝ่ายการเมือง ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงได้จัดตั้งองค์กรอิสระ<sup>1</sup> (Independent Entity) ขึ้นมา คือ  
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2550 ยังจัดตั้งหน่วยงานให้มีหน้าที่ดำเนินการได้สวนการกระทำความผิดของผู้  
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกหน่วยงานหนึ่ง เรียกว่า ผู้ไต่สวนอิสระ (Independent Counsel)<sup>2</sup>  
เพื่อทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อทำหน้าที่  
ฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>3</sup> ซึ่งอำนาจฟ้องยังคงเป็นอำนาจ  
ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อัยการสูงสุด และผู้ไต่สวนอิสระ นั้นหมายความว่าผู้เสียหายไม่อาจฟ้อง  
คดีหรือดำเนินการในการเริ่มฟ้องคดีรวมถึงเข้าร่วมเป็นโจทก์ในคดีดังกล่าวไม่ได้<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> องค์กรอิสระ หมายถึง องค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ ตามบทบัญญัติ  
แห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถ  
ปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดพ้นจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น  
รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

<sup>2</sup> ภัทพล ชนรักษ์. (2550). การนำระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้กับการดำเนินคดีกับผู้ดำรง  
ตำแหน่งทางการเมือง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 43.

<sup>3</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. (2556). *บทบาทของฝ่ายตุลาการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต :  
การศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ กรณีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. สถาบันวิจัย  
รพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม. หน้า 43.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 44.

### 3.1 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีเนื้อหาสาระเป็นการรับรองหลักการว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ มุ่งเน้นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมและเคารพสิทธิมนุษยชนของประชาชน กติกาดังกล่าวได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความมั่นคงของตน บุคคลจะถูกจับกุมหรือกักขัง หรือลิดรอนเสรีภาพโดยมิชอบไม่ได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย หากบุคคลใดจะถูกจับกุม จะต้องได้รับแจ้งเหตุผลในขณะที่ถูกจับกุม และจะต้องทราบข้อหาโดยทันที และได้รับการพิจารณาคดีและปล่อยตัวในเวลาที่เหมาะสม ซึ่งสิทธิต่าง ๆ ที่รับรองโดยกติกานี้จะต้องได้รับการปฏิบัติด้วยความเสมอภาคกันตามกฎหมายและได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ทั้งปวง โดยเนื้อหาของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (ICCPR) ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่

ข้อ 14

1) บุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคในการพิจารณาของศาลและคณะตุลาการ ในการพิจารณาคดีอาญาซึ่งตนต้องหาว่ากระทำความผิด หรือการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตน บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยและเป็นธรรม โดยคณะตุลาการซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีอำนาจ มีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง สี่มวชนและสาธารณชนอาจถูกห้ามเข้าฟังการพิจารณาคดีทั้งหมดหรือบางส่วนก็ด้วยเหตุผลทางศีลธรรม ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของชาติในสังคมประชาธิปไตยหรือเพื่อความจำเป็นเกี่ยวกับส่วนได้เสียในเรื่องชีวิตส่วนตัวของคู่กรณี หรือในสภาพการณ์พิเศษ ซึ่งศาลเห็นว่าจำเป็นอย่างยิ่ง เมื่อการพิจารณาโดยเปิดเผยนั้นอาจเป็นการเสื่อมเสียต่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่คำพิพากษาในคดีอาญาหรือคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยข้อพิพาทในคดีอื่นต้องเปิดเผย เว้นแต่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของเด็กและเยาวชน หรือเป็นกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับข้อพิพาทของกลุ่มสมรสในเรื่องการเป็นผู้ปกครองเด็ก

2) บุคคลทุกคนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา ต้องมีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายได้ว่ามีความผิด

3) ในการพิจารณาคดีอาญา บุคคลทุกคนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดย่อมมีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันขั้นต่ำดังต่อไปนี้โดยเสมอภาค

<sup>5</sup> พิเชฐ พุ่มพันธ์. (2560). *เอกสารวิจัย เรื่อง มาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. หน้า 17.

(ก) สิทธิที่จะได้รับแจ้งโดยพลันซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพและเหตุแห่งความผิดที่ถูกกล่าวหา ในภาษาซึ่งบุคคลนั้นเข้าใจได้

(ข) สิทธิที่จะมีเวลา และได้รับความสะดวกเพียงพอแก่การเตรียมการเพื่อต่อสู้คดี และติดต่อกับทนายความที่ตนเลือกได้

(ค) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยไม่ชักช้าเกินความจำเป็น

(ง) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาต่อหน้าบุคคลนั้น และสิทธิที่จะต่อสู้คดีด้วยตนเอง หรือโดยผ่านผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายที่ตนเลือก สิทธิที่บุคคลได้รับแจ้งให้ทราบถึงสิทธิในการมีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย หากบุคคลนั้น ไม่มีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย ในกรณีใด ๆ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมบุคคลนั้นมีสิทธิที่จะมีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งมีการแต่งตั้งให้โดยปราศจากค่าตอบแทน ในกรณีที่บุคคลนั้นไม่สามารถรับภาระในการจ่ายค่าตอบแทน

(จ) สิทธิที่จะซักถามพยานซึ่งเป็นประจักษ์ต่อตน และขอให้เรียกพยานฝ่ายตนมาซักถามภายใต้เงื่อนไขเดียวกับพยานซึ่งเป็นประจักษ์ต่อตน

(ฉ) สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากล่ามโดยไม่คิดมูลค่า หากไม่สามารถเข้าใจหรือพูดภาษาที่ใช้ในศาลได้

(ช) สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้เบิกความเป็นประจักษ์ต่อตนเอง หรือให้รับสารภาพผิด

4) ในกรณีของบุคคลที่เป็นเด็กหรือเยาวชน วิธีพิจารณาความให้เป็นไปโดยคำนึงถึงอายุ และความปรารถนาที่จะส่งเสริมการแก้ไขฟื้นฟูความประพฤติของบุคคลนั้น

5) บุคคลทุกคนที่ต้องคำพิพากษาลงโทษในความผิดอาญา ย่อมมีสิทธิที่จะให้คณะตุลาการระดับเหนือขึ้นไปพิจารณาทบทวนการลงโทษและคำพิพากษาโดยเป็นไปตามกฎหมาย

6) เมื่อบุคคลใดต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษในความผิดอาญา และภายหลังจากนั้น มีการกลับคำพิพากษาที่ให้ลงโทษบุคคลนั้น หรือบุคคลนั้นได้รับอภัยโทษ โดยเหตุที่มีข้อเท็จจริงใหม่หรือมีข้อเท็จจริงที่ได้ค้นพบใหม่อันแสดงให้เห็นว่าได้มีการดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่มีชอบ บุคคลที่ได้รับการชดเชยตามกฎหมายเว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การไม่เปิดเผยข้อเท็จจริงที่ยังไม่รู้ให้ทันเวลาเป็นผลจากบุคคลนั้นทั้งหมด หรือบางส่วน

7) บุคคลย่อมไม่ถูกพิจารณา หรือลงโทษซ้ำในความผิดซึ่งบุคคลนั้นต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ หรือให้ปล่อยตัวแล้วตามกฎหมายและวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศ

ข้อ 26 บุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมาย และมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในกรณีนี้ กฎหมายจะต้องห้ามการเลือกปฏิบัติใด ๆ และต้องประกันการคุ้มครองบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคและเป็นผลจริงจริง

จากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลใด เช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง หรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น ๆ

การศึกษาหลักของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองดังกล่าว จึงเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้สอดคล้องกับหลักของกติการะหว่างประเทศดังกล่าว

### 3.2 การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ

#### 3.2.1 การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยระบบการถอดถอน

3.2.1.1 ระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยอาศัยกลไกทางรัฐสภาของสหราชอาณาจักร (United Kingdom)<sup>6</sup>

การดำเนินกระบวนการพิจารณาตามวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ของประเทศอังกฤษนั้น ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภาอังกฤษ ที่จะดำเนินการได้ในลักษณะเดียวกับศาลยุติธรรมซึ่งมีผลมาจากประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษ จนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาอังกฤษ กระทั่งได้พัฒนาหลักเรื่องความรับผิดชอบของรัฐมนตรีมากขึ้นในศตวรรษที่ 18 จนถึงปัจจุบัน จึงส่งผลให้ระบบอิมพีชเมนต์ของรัฐสภาอังกฤษหมดความสำคัญไปโดยปริยาย อย่างไรก็ตาม มิใช่เพราะว่ากระบวนการพิจารณาดังกล่าวจะไร้ซึ่งประโยชน์ หากพิจารณาในด้านประวัติศาสตร์การบังคับใช้แล้ว จะเห็นได้ว่ากระบวนการอิมพีชเมนต์โดยรัฐสภาอังกฤษนั้น มีความสำคัญเท่ากับเป็นการให้อำนาจแก่รัฐสภาในการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของฝ่ายบริหาร (เป็นรายบุคคล) เพราะการดำเนินกระบวนการอิมพีชเมนต์โดยรัฐสภาอังกฤษนั้น เป็นกรณีที่ร้ายแรงมีโทษตามกฎหมายอาญา และเสื่อมเสียเกียรติยศของบุคคลผู้ถูกกล่าวเป็นอย่างมาก เช่นนี้แล้วย่อมจะส่งผลต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหารที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายด้วยความระมัดระวัง<sup>7</sup>

##### 1) องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอน

(1) ผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่ ขุนนาง (Peers) หรือสมาชิกสภาสามัญ (Commoners) รัฐมนตรี (Ministers) ทุกชั้นทุกตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา

<sup>6</sup> Riddell, William Renwick. (1930). *Impeachment in England and English Colonies*, 7 (3). page. 702-708.

<sup>7</sup> กานดา สิริฤทธิศักดิ์. (2539). *การนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 202.

(2) องค์กรผู้กล่าวหา ได้แก่ สภาสามัญ (The House of Commons) เป็นผู้ริเริ่มการกล่าวหาโดยสมาชิกคนใดคนหนึ่งเป็นผู้เริ่มการกล่าวหาความผิดต่อที่ประชุมสภาสามัญ เพื่อให้มีการพิจารณาว่า มีมูลความผิดตามที่มีการกล่าวหา เพื่อเป็นเหตุในการฟ้องร้องและพิจารณาในชั้นสภานางต่อไป โดยไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและพิพากษาลงโทษผู้กล่าวหาแต่ประการใด

(3) องค์กรผู้สอบสวนและตัดสิน ได้แก่ สภานาง (The House of Lords) เป็นผู้ที่มีอำนาจสอบสวนว่า มีการกระทำความผิดตามที่สภาสามัญกล่าวหาหรือไม่ และทำหน้าที่ตัดสินว่าผู้ถูกกล่าวหาผิดหรือไม่มีความผิดด้วย ทั้งนี้ เพราะสภานางของอังกฤษซึ่งแยกตัวออกมาจากสภาที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ (Curia Regis) และต่อมาแยกทำการออกจากสภาสามัญ (The House of Commons) เป็นสถาบันเก่าแก่พอ ๆ กับประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญอังกฤษ และมีอำนาจนิติบัญญัติในฐานะสภาสูง มีอำนาจบริหาร โดยมีลอร์ดชานเซลเลอร์ (Lord Chancellor) เป็นประธานและมีอำนาจตุลาการเป็นศาลสูงสุดของทั้งอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ<sup>8</sup>

## 2) ขั้นตอนการพิจารณาถอดถอน

ขั้นตอนหรือกระบวนการถอดถอนนั้นแบ่งออกเป็นสองขั้นหลัก ๆ คือ ขั้นตอนของการกล่าวหาและการสอบสวนและการตัดสิน

สำหรับเหตุที่จะกล่าวหาให้มีการถอดถอนนั้น มิได้จำกัดเฉพาะความผิดอาญาเท่านั้น แต่รวมถึงบรรดากระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศด้วย เมื่อมีการกล่าวหาสภาสามัญจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาลั่นกรองและทำเป็นคำฟ้องที่เรียกว่า “The Article of Impeachment” เพื่อเสนอต่อสภานาง โดยสภานางจะมีการแต่งตั้งบุคคลที่เรียกว่า Manager ซึ่งทำหน้าที่คล้ายกับอัยการและผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิตั้งทนายความได้ด้วย

จากนั้นสภานางจะทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณา รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม (The Lord Chancellor) จะทำหน้าที่เป็นประธาน อย่างไรก็ตาม หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นขุนนางหรือระหว่างที่มีการพิจารณาไม่อยู่ในวาระการประชุมสภา บุคคลที่ทำหน้าที่แทน คือ Lord High Steward

กระบวนการพิจารณาถอดถอนนั้นจะมีลักษณะคล้ายกับการพิจารณาโดยองค์กรตุลาการมาก ทั้งผู้ถูกกล่าวหาและผู้กล่าวหาต่างมีสิทธิที่จะเสนอพยานหลักฐานได้ เมื่อได้ฟังการนำเสนอพยานหลักฐานทั้งสองฝ่ายแล้ว สภานางก็จะลงมติโดยใช้เสียงข้างมากธรรมดา

<sup>8</sup> กษวรรณ จันท์ณธร. (2544). *การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 44.

โดยประธานจะกล่าวเพียงสั้น ๆ ว่า “guilty, upon my honour” หรือ “not guilty, upon my honour” เท่านั้น ในกรณีที่สภาขุนนางประกาศว่ามีความผิด สภาขุนนางมีดุลพินิจที่จะกำหนดโทษตามความร้ายแรงของความผิดได้ และผู้ที่ถูกลงโทษไม่สามารถได้รับอภัยโทษได้แต่อาจได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษได้ (Reprieve) อย่างไรก็ดี บุคคลที่ได้รับการอภัยโทษก็ไม่สามารถดำรงตำแหน่งนั้นได้อีกต่อไป<sup>9</sup>

3.2.1.2 ระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยอาศัยกลไกทางรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา

ระบบอิมพีชเมนต์เป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ และได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ ค.ศ. 1787 ซึ่งเป็นระบบที่ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษ<sup>10</sup>

#### 1) องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอน

(1) ผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจำกัดเฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือนของรัฐทั้งหมด (All Civil Officer) ทั้งนี้ รวมถึงผู้พิพากษาสามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ แต่ทั้งนี้หมายความรวมถึง สมาชิกสภาองครักษ์ ข้าราชการทหาร และสมาชิกวุฒิสภา แม้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ลาออกจากตำแหน่งก่อนที่จะมีการกล่าวหาฟ้องร้อง รัฐสภาอาจจะดำเนินการกล่าวหาฟ้องร้อง (Impeach) ภายหลังจากที่ลาออกจากตำแหน่งได้ หากปรากฏว่ามีความผิดจริง จึงมีคำสั่งไล่ออกและตัดสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ

(2) ผู้กล่าวหา สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) มีอำนาจที่จะฟ้องขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) แต่เพียงผู้เดียว หากสภาผู้แทนราษฎรพบว่ามีความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดก็จะทำการกล่าวหาฟ้องร้องไปยังวุฒิสภาในชั้นพิจารณาต่อไป ตามที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 บทที่ 1 มาตรา 2 กำหนดไว้

(3) ผู้ทำการสอบสวนและตัดสิน การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนและตัดสินได้กำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจสอบสวน และตัดสินคดีอิมพีชเมนต์ที่สภาผู้แทนราษฎรกล่าวหาฟ้องร้องว่ากระทำความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทที่ 1 มาตรา 3 กำหนด<sup>11</sup>

#### 2) ขั้นตอนในการพิจารณาถอดถอน

<sup>9</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 13-14.

<sup>10</sup> Kalt, Brian C. (n.d.). Constitutional Case for the Impeachability of Former Federal Officials: An Analysis of the Law. History and Practice of Late Impeachment. *Texas Review of Law & Politics*, 6 (1), page. 22.

<sup>11</sup> กชวรรณ จันทร์ณร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 49.

เหตุที่กล่าวหาให้มีการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญได้นั้น ได้แก่ การทรยศต่อชาติ (Treason) การทุจริตรับสินบน (Bribery) หรือการกระทำความผิดอุจฉกรรจ์อื่น ๆ (Other high crimes) หรือความผิดลหุโทษ (Misdemeanors) การใช้อำนาจโดยมิชอบหรือใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ จัดว่าอยู่ในข่ายเป็นความผิดประเภท “ความผิดอุจฉกรรจ์อื่น ๆ” ได้ ขั้นตอนการพิจารณาถอดถอนแบ่งออกเป็นสองขั้นตอน คือ การกล่าวหาอย่างเป็นทางการโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และขั้นตอนการไต่สวนและตัดสินว่ามีความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่เป็นอำนาจของวุฒิสภา โดยวุฒิสภาทำหน้าที่เป็นศาลพิเศษเฉพาะ การพิจารณาคดีการถอดถอนซึ่งจัดว่าเป็นกระบวนการกึ่งศาล (quasi-judicial) โดยผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิที่จะเสนอพยานหลักฐานและมีสิทธิที่จะมีทนายแก้ต่างให้ตนเองได้ สำหรับผลทางกฎหมายของการถูกถอดถอนโดยวุฒิสภานั้นมีเพียงกรณีเดียว คือ ถูกขับออกจากตำแหน่งเท่านั้น (Removal from the office)

สำหรับประเด็นเรื่องการอุทธรณ์นั้น รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา มิได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ ฉะนั้นกรณีอาจเป็นประเด็นขึ้นได้ว่า หากการดำเนินกระบวนการถอดถอนไม่ได้เป็นไปตามกระบวนการทางกฎหมายที่ถูกต้อง (Due process of law) ไม่ว่าจะเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาทราบ หรือไม่รับฟังพยานหลักฐานทั้งสองฝ่าย ฯลฯ ปัญหาเหล่านี้ยังไม่เคยเกิดขึ้น ซึ่งนักกฎหมายบางท่านเห็นว่า หากมีการละเมิดหลัก Due process of law แล้วอาจส่งเรื่องให้ศาลสูงสุดพิจารณาได้ แต่เรื่องอื่น ๆ ไม่สามารถเสนอต่อศาลสูงสุดได้<sup>12</sup>

### 3.2.2 ระบบการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

#### 3.2.2.1 การดำเนินคดีอาญาโดยศาลยุติธรรม

1) การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลยุติธรรมของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์<sup>13</sup> (Kingdom of the Netherlands)

ในอดีต รัฐธรรมนูญของประเทศเนเธอร์แลนด์ฉบับ ค.ศ. 1814 และฉบับ ค.ศ. 1815 กำหนดให้ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ระดับสูงนั้น ฟ้องต่อศาลสูงสุดของประเทศ คือ Hoge Raad ซึ่งเป็นศาลที่พิจารณาคดีครั้งแรกและครั้งสุดท้าย (Court of the first and final instance)

ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1983 มาตรา 119 ก็รับรองหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญในอดีตโดยบัญญัติให้ศาลสูงสุดทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีขณะที่ยังดำรงตำแหน่ง เพียงแต่รัฐธรรมนูญ

<sup>12</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 14-15.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 17-18.

ฉบับใหม่ได้เพิ่มตำแหน่งที่เรียกว่า State Secretaries ให้อยู่ภายใต้การดำเนินคดีต่อศาลสูงสุดด้วย และเป็นความคิดต่อตำแหน่งหน้าที่ที่เรียกว่า Official crimes (ambtsmisdrijven) แม้เมื่อบุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ก็ยังสามารถดำเนินคดีได้ โดยศาลสูงสุดที่เรียกว่า Hoge Raad ซึ่งตั้งอยู่ที่กรุงเฮก ทำหน้าที่เป็นองค์กรพิเศษที่เรียกว่า Forum privilegiatum ที่ทำหน้าที่พิจารณาตีความผิดอาญาที่กระทำโดยนักการเมืองโดยเฉพาะ<sup>14</sup> และเป็นศาลที่พิจารณาคดีครั้งแรกและครั้งสุดท้ายโดยไม่มี การอุทธรณ์ (Court of the first and final instance)

ส่วนกระบวนการพิจารณาคดีนั้น ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของ คณะรัฐมนตรี ค.ศ. 1855 (Act on Ministerial Responsibility 1855) ผู้ที่มีอำนาจในการกล่าวหา มีอยู่สององค์กร คือ The Crown และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเรียกว่า The Second Chamber จากนั้นก็จะมีการส่งเรื่องให้อัยการประจำศาลสูงสุด (The Procureur – Generaal at the Hoge Raad) เป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลสูง The Procureur Generaal แต่ไม่มีอำนาจริเริ่มฟ้องคดีด้วยตนเองได้ สำหรับ องค์กรผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีความผิดที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ นั้นมีองค์กรทั้งสิ้น 10 คน อย่างไรก็ตามที่ผ่านมายังไม่มีฟ้องคดีต่อศาล Hoge Raad แต่อย่างใด

2) การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลยุติธรรม ของสาธารณรัฐโบลิเวียแห่งเวเนซุเอลา<sup>15</sup> (Bolivarian Republic of Venezuela)

รัฐธรรมนูญของประเทศเวเนซุเอลาได้กำหนดให้ศาลสูงสุดของประเทศ ที่เรียกว่า The Supreme Tribunal of Justice มีหน้าที่พิจารณามีเหตุให้มีการถอดถอนผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่ โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อยู่ในเขตอำนาจของ The Supreme Tribunal of Justice ได้แก่ ประธานาธิบดี (President) รองประธานาธิบดี (Vice President) สมาชิก รัฐสภา ผู้พิพากษาศาลสูงสุด รัฐมนตรี อัยการสูงสุด ผู้ว่าการรัฐ รวมถึงข้าราชการระดับสูงอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม การเสนอให้มีการถอดถอนตำแหน่งประธานาธิบดีนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบ จากรัฐสภาด้วย

สำหรับองค์ประกอบของ The Supreme Tribunal of Justice ประกอบด้วย ผู้พิพากษาที่มาจากการเลือกตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎรมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว คือ 12 ปี โดยคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนั้นต้องเป็นนักกฎหมายและมีความประพฤติที่ดี มีประสบการณ์ทางกฎหมายอย่างน้อย 15 ปี หรือเป็นศาสตราจารย์ทางกฎหมายในมหาวิทยาลัย

<sup>14</sup> Jeroen M. J. Chorus. (2006). *Introduction to Dutch Law*. South Holland: Kluwer Law International. pp. 57.

<sup>15</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 18-19.



อย่างน้อย 15 ปี หรือเป็นผู้พิพากษาในศาลสูงอย่างน้อย 15 ปี และการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้รับการยอมรับด้วย

The Supreme Tribunal of Justice เป็นศาลสูงสุดของประเทศเวเนซุเอล่า ซึ่งมีการแบ่งออกเป็นแผนกต่าง ๆ ตามความเชี่ยวชาญ คือ ศาลสูงสุดในแผนกเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) แผนกการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน (The Political and Administrative Division) แผนกการเลือกตั้ง (Electoral) แผนกอุทธรณ์คดีแพ่ง (Civil Appeal) แผนกอุทธรณ์คดีอาญา (Criminal Appeal) และแผนกอุทธรณ์คดีสังคม (Social Appeal) โดยหากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับประเด็นใดที่กล่าวมาข้างต้น ศาล The Supreme Tribunal of Justice ของแผนกนั้น ๆ ก็จะทำหน้าที่พิจารณา แต่สำหรับการพิจารณาเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงแล้ว การพิจารณาของศาล The Supreme Tribunal of Justice จะมีลักษณะเป็นการพิจารณาแบบที่ประชุมใหญ่ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาในระดับศาลสูงสุดทั้งหมด (In plenary session)

สำหรับขั้นตอนการพิจารณาคดีนั้น ศาล The Supreme Tribunal of Justice จะตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองขึ้นมา เรียกว่า The Court for Verification of Proceedings เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเบื้องต้นว่าคำร้องดังกล่าวมีมูลที่จะพิจารณาคดีต่อไปหรือไม่ (Pre - trial of merit) ปัจจุบัน The Court for Verification of Proceedings กำลังพิจารณาข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริตของผู้ว่าการรัฐสองราย คือ นาย Henrique Capriles Radonski ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าการรัฐ และเป็นหนึ่งในบรรดาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีของประเทศเวเนซุเอล่าในข้อหาคอร์รัปชัน และนาย Carlos Gimenezl

### 3.2.2.2 การดำเนินคดีอาญาโดยศาลรัฐธรรมนูญ

1) การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอิตาลี<sup>16</sup> (Republic of Italy)

นอกจากประเทศอิตาลีจะใช้การควบคุมตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยการถอดถอนทางรัฐสภาแล้ว รัฐธรรมนูญประเทศอิตาลี ค.ศ. 1948 ยังได้เพิ่มบทบาทของตุลาการในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย โดยรัฐธรรมนูญของอิตาลีได้แบ่งออกเป็นสองกรณี คือ กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอยู่ในระหว่างการดำรงตำแหน่ง กับกรณีที่ผู้นั้นพ้นจากการดำรงตำแหน่งแล้ว ซึ่งขอแยกอธิบายดังนี้

<sup>16</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. อังแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 16-17.

## (1) กรณีที่อยู่ในระหว่างการดำรงตำแหน่ง

มาตรา 134 ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อกล่าวหาต่อประธานาธิบดี โดยองค์คณะของผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ คือ 15 คน โดยมาจากสามช่องทางด้วยกัน คือ โดยการเลือกของรัฐสภา 5 คน การแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีอีก 5 คน และมาจากการคัดเลือกโดยศาลฎีกาและศาลปกครองอีก 5 คนทั้งหมดรวม 15 คน แต่หากกรณีที่พิจารณาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง องค์คณะผู้พิพากษาจะเพิ่มอีก 6 คน รวมเป็น 21 คน โดยผู้พิพากษาอีก 6 คนนี้มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาจะมีการเตรียมรายชื่อผู้ที่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่นี้<sup>17</sup>

เมื่อมีการร้องเรียนว่าประธานาธิบดีกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ประธานศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้สอบสวนในเบื้องต้น ส่วนตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ประธานศาลรัฐธรรมนูญจะแต่งตั้งผู้พิพากษาท่านหนึ่งเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองสอบสวนเบื้องต้น (Preliminary investigation) เมื่อมีการสอบสวนเบื้องต้นเสร็จสิ้น ประธานจะกำหนดวันพิจารณา และในวันพิจารณาคดี ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะอาจถูกร้องคัดค้านมิให้พิจารณาคดีก็ได้ ซึ่งกรณีเช่นนี้ก็จะมี การแต่งตั้งผู้พิพากษาท่านใหม่แทนผู้พิพากษาท่านเดิมที่ถูกร้องคัดค้าน สำหรับคะแนนเสียงที่ลงมติว่ามีความผิดหรือไม่นั้น ใช้คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (Simple majority vote)

## (2) กรณีที่พ้นจากการดำรงตำแหน่งแล้ว

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมิได้ดำรงตำแหน่งอีกต่อไป (No longer in office) และได้มีการประพาศติคิดในตำแหน่งหน้าที่ของตนในภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร ศาลยุติธรรมย่อมมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับความผิดที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้กระทำลง

2) การดำเนินคดีอาญากับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีโดยศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐออสเตรีย<sup>18</sup> (Republic of Austria)

รัฐธรรมนูญ มาตรา 76 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร และมาตรา 142 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอาจมีความรับผิดชอบได้ในกรณีที่ละเมิดกฎหมายจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออาจริเริ่มกล่าวหาและ

<sup>17</sup> Luigi Moccia. (1999). The Italian Legal System in the Comparative Law Perspective. *International Law Journal Legal Information*, 27. pp. 237.

<sup>18</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และคณะ. (2556). การพัฒนาระบบการจัดการคดีการเมืองในศาลยุติธรรม. สถาบันวิจัยและพัฒนาสัจคดี สำนักงานศาลยุติธรรม. หน้า 88.

ลงมติเพื่อดำเนินคดีต่อนายกรัฐมนตรีด้วยเสียงข้างมาก จากนั้นคำร้องจะถูกเสนอต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย นอกจากนี้ ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดอาญาอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะถูกพิจารณาโดยศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าเป็นการกระทำความผิดอาญาที่ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ก็ให้กลับไปใช้กระบวนการยุติธรรมตามปกติ

### 3.2.2.3 การดำเนินคดีอาญาโดยศาลพิเศษ

1) การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลพิเศษของสาธารณรัฐฟินแลนด์<sup>19</sup> (Finland)

รัฐธรรมนูญฟินแลนด์ มาตรา 101 กำหนดให้มีศาลสูง (High Court of Impeachment) ทำหน้าที่พิจารณาคดีของรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือตุลาการศาลปกครองสูงสุด อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ศาลสูงประกอบด้วยตุลาการ 10 คน ได้แก่ ประธานศาลฎีกาเป็นประธานศาลสูง ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอุทธรณ์ 3 คน โดยคัดเลือกจากประธานศาลอุทธรณ์ต่าง ๆ ที่มีอาวุโสสูงสุด และสมาชิกรัฐสภา 5 คน มาจากการเลือกกันเองของสมาชิกรัฐสภาด้วยกัน โดยมีวาระตามวาระของรัฐสภา ศาลสูงจะเรียกประชุมเพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีที่ต่อเมื่อมีคดีเกิดขึ้นและถูกฟ้องร้องเข้ามาเท่านั้น<sup>20</sup>

รัฐธรรมนูญ มาตรา 114 กำหนดให้การกล่าวหารัฐมนตรีต่อศาลสูงจะกระทำได้โดยรัฐสภาเท่านั้น ทั้งนี้ ต้องให้คณะกรรมการประจำรัฐสภา (Parliamentary committees) ว่าด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญพิจารณาให้ความเห็นในเบื้องต้นก่อนว่าการกระทำของรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จากนั้นรัฐสภาจะลงมติว่าสมควรกล่าวหารัฐมนตรีต่อศาลสูงหรือไม่ ซึ่งรัฐสภาต้องเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีได้ชี้แจงข้อกล่าวหาด้วย ในกรณีที่รัฐสภาลงมติว่าสมควรกล่าวหารัฐมนตรีต่อศาลสูง ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ทำหน้าที่ฟ้องคดี

2) การดำเนินคดีอาญาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี โดยศาลพิเศษของสาธารณรัฐเฮลเลนิก (Hellenic Republic) หรือกรีซ (Greece)

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเฮลเลนิกได้ตั้งศาลเฉพาะคดี (ad hoc tribunal) สำหรับพิจารณาคดีอาญากับนักการเมือง<sup>21</sup> โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 86 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็น

<sup>19</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 89-90.

<sup>20</sup> Jaakko Husa. (2011). The Constitution of Finland: A contextual Analysis. *Constitutional Systems of the World*. Oregon: Hart Publishing. pp. 147.

<sup>21</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 28.

ผู้กล่าวหาว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีกระทำความผิดอาญาอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือความผิดอื่นตามที่มิกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ โดยเริ่มต้นต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 30 คนเข้าชื่อร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาว่าจะกล่าวหาหรือไม่ จากนั้นเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่พิจารณาไต่สวนและจัดทำสำนวนเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป เมื่อได้รับสำนวนสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาและลงมติว่าจะกล่าวหานายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต่อศาลพิเศษหรือไม่ โดยการกล่าวหาต้องใช้เสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี คือ ศาลพิเศษซึ่งประกอบไปด้วยผู้พิพากษาจากศาลฎีกา 7 คน และตุลาการศาลปกครองสูงสุด 6 คน โดยแต่งตั้งเป็นรายคดี โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้จับสลากอย่างเปิดเผยจากรายชื่อของผู้พิพากษาศาลฎีกาและตุลาการศาลปกครองสูงสุด และให้ผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ได้รับการจับสลากและมีอาวุโสสูงสุดเป็นประธานศาลพิเศษ<sup>22</sup>

3) การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยศาลพิเศษของสาธารณรัฐอินเดีย<sup>23</sup>  
(Republic of India)

ในสาธารณรัฐอินเดีย รัฐสภาของมลรัฐพิหารตราพระราชบัญญัติชื่อว่า The Bihar Special Courts Bill 2009 หนึ่ง ที่น่าสังเกตก็คือ ตามกฎหมาย The Special Court Bill 2009 รัฐสภาสามารถตั้งศาลพิเศษขึ้นมาได้มากกว่า 1 ศาล โดยในปัจจุบันนี้ มีการตั้งศาลพิเศษเพื่อทำหน้าที่พิจารณาความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์ปชั่นที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งสิ้น 6 ศาลด้วยกัน

4) การดำเนินคดีอาญานักการเมืองโดยศาลพิเศษของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล<sup>24</sup> (Federal Democratic Republic of Nepal)

สหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาลได้ตราพระราชบัญญัติชื่อว่า Special Court Act 2002 เพื่อตั้งศาลพิเศษทำหน้าที่พิจารณาคดีทุจริตของนักการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาลมาตรา 85 (2) ได้เปิดช่องให้มีการตั้งศาลพิเศษเพื่อพิจารณาคดีที่มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งได้ แต่จะตั้งศาลพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งไม่ได้ ศาลพิเศษที่ตั้งขึ้นนี้มีเขตอำนาจพิจารณาความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์ปชั่นที่ฟ้องโดยคณะกรรมการสืบสวนเกี่ยวกับการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ (The Commission for Investigation of Abuse of Authority : CIAA) ศาลพิเศษนี้จึงมีลักษณะเป็นศาลชั้นต้นที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับการทุจริตที่ฟ้อง

<sup>22</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 90.

<sup>23</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 29.

<sup>24</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 32-33.

โดยคณะกรรมการสืบสวนเกี่ยวกับการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ โดยกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลพิเศษนี้จะพิจารณาด้วยความรวดเร็วว่าการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมทั่ว ๆ ไป โดยการพิจารณาคดีของศาลพิเศษนี้จะใช้เวลาประมาณ 6 เดือนและองค์คณะพิจารณาประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวน 3 ท่าน และจำเลยสามารถอุทธรณ์ต่อศาลสูงสุดได้

โดยเมื่อปี ค.ศ. 2004 ศาลพิเศษนี้ได้พิจารณาคดีของนาย Chiranjibi Wagle อดีตรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจโดยมิชอบในระหว่างที่ดำรงตำแหน่ง โดยได้ขโมยถ่ายเททรัพย์สินจำนวนมากไปยังสมาชิกในครอบครัว ศาลพิเศษนี้ได้ตัดสินว่า นาย Chiranjibi Wagle มีความผิดและถูกลงโทษด้วยการจำคุก 30 เดือน และปรับเป็นจำนวนเงินอีก 27.3 ล้านบาท อย่างไรก็ดี Chiranjibi Wagle ได้อุทธรณ์ต่อศาลฎีกาและศาลฎีกาสั่งให้ลดทั้งโทษจำคุกเหลือ 18 เดือน และโทษปรับเหลือ 20.3 ล้านบาท ส่วนนาย Chakra Bandhu Aryal อดีตเลขาธิการของรัฐบาลก็เคยถูกดำเนินคดีต่อศาลพิเศษเช่นกัน และยังมีคดีอีกจำนวนหนึ่งที่กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลพิเศษ ภายใต้กฎหมายชื่อว่า The Corruption Control Act

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า การพิจารณาคดีของศาลพิเศษนี้ยังไม่ถึงที่สุด จำเลยสามารถอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลสูงสุดของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยในคดีที่ศาลพิเศษพิจารณาความผิดของ Chakra Bandhu Aryal ศาลพิเศษได้ยกฟ้อง โดยให้เหตุผลเรื่องขาดอายุความ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการสืบสวนเกี่ยวกับการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ (The Commission for Investigation of Abuse of Authority : CIAA) ก็ได้เสนอต่อศาลฎีกาให้มีการพิจารณาว่าคำตัดสินของศาลพิเศษเป็นโมฆะ ซึ่งต่อมาศาลฎีกาก็ตัดสินว่าคำพิพากษาของศาลพิเศษตกเป็นโมฆะ

5) การดำเนินคดีอาญากับนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศาลพิเศษของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์<sup>25</sup> (Republic of the Philippines)

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้ตั้งศาลพิเศษขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่กระทำโดยนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ ศาลพิเศษนี้ชื่อว่า “Sandiganbayan” ในภาษาตากาล็อก แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า “Pillar of the nation” หรือเสาหลักของชาติ ศาลพิเศษนี้ถูกตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 13 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1973 โดยคำสั่งของประธานาธิบดีหมายเลข 1606 โดยศาล Sandiganbayan มีเขตอำนาจพิจารณาทั้งคดีแพ่ง และคดีอาญาเกี่ยวกับความผิดฐานทุจริตคอร์รัปชันที่กระทำโดยนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐศาล Sandiganbayan มีองค์คณะทั้งสิ้น 15 ท่าน โดยในช่วงแรกศาล Sandiganbayan มีอยู่หนึ่งแผนก ต่อมาภายหลังได้มีการแต่งตั้งเพิ่มอีก

<sup>25</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 30-31.

สองแผนกเป็นสามแผนก ศาล Sandiganbayan ทั้งสามแผนกตั้งอยู่ที่กรุงมนิลาเพียงแห่งเดียว ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจอิทธิพลทางการเมืองต่อศาลได้

ปัจจุบันศาล Sandiganbayan มีสถานะเทียบเท่าศาลอุทธรณ์ แต่ทำหน้าที่เป็นศาลชั้นแรก ที่พิจารณาคดี (The courts of first instance)

#### (1) องค์กรและกระบวนการพิจารณา

องค์คณะของศาล Sandiganbayan ประกอบด้วย ผู้พิพากษาจำนวน 3 ท่านในกรณีที่ผู้พิพากษาไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ประธานศาล Sandiganbayan มีอำนาจที่จะแต่งตั้ง Associate Justice of the Court มาทำหน้าที่แทนได้

ในขั้นตอนของการรับฟังพยานหลักฐานของศาล Sandiganbayan นั้นจะมีลักษณะเป็นระบบกล่าวหามากกว่าระบบไต่สวน กล่าวคือ ศาลจะมีบทบาทไม่มากในการค้นหาความจริงหรือเรียกพยานหลักฐานได้ด้วยตนเอง แต่จะต้องผ่านการพิจารณาจากอัยการก่อน

สำหรับการตัดสินคดีนั้น ผู้พิพากษาจะต้องลงคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ (Unanimous vote) หากคะแนนเสียงไม่เป็นเอกฉันท์ ประธานศาล Sandiganbayan จะแต่งตั้งผู้พิพากษาอีกสองท่านรวมเป็นห้าท่านเพื่อเข้าร่วมในการตัดสินคดี โดยในชั้นนี้การตัดสินจะใช้เสียงข้างมาก โดยในคำพิพากษาจะต้องมีการระบุข้อเท็จจริงและกฎหมายที่ใช้ในการตัดสินในประเด็นข้อกฎหมายทุกประเด็นที่มีการกล่าวอ้างให้ศาลตัดสิน นอกจากนี้ ผู้พิพากษาท่านใดที่ไม่เห็นด้วยกับผู้พิพากษาก็เสียงข้างมากก็สามารถระบุเหตุผลที่ไม่สามารถเห็นด้วยได้ และเมื่อศาลตัดสินแล้วคู่ความที่ไม่พอใจคำพิพากษาก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลสูงได้ แต่จะอุทธรณ์ได้เฉพาะประเด็นข้อกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการขอยื่นอุทธรณ์ให้ขึ้นไปตามระเบียบของศาลข้อที่ 45 โดยศาลสูงจะมีคำสั่งศาลให้มีการส่งคำพิพากษาให้ศาลสูงพิจารณาทบทวนข้อกฎหมายที่เรียกว่า Certiorari สำหรับความผิดที่มีโทษจำคุกตลอดชีวิต (Life imprisonment) หรือจำคุกไม่น้อยกว่า 30 ปีขึ้นไป ที่เรียกว่า Reclusion perpetua นั้นจะได้รับการอุทธรณ์จากศาลสูงสุดโดยอัตโนมัติโดยไม่คำนึงว่าจำเลยจะยื่นอุทธรณ์ต่อศาลสูงสุดหรือไม่

#### (2) ฐานความผิด

เกณฑ์ในการรับพิจารณาคดีว่าจะอยู่ในเขตอำนาจของศาล Sandiganbayan หรือไม่นั้น ให้พิจารณาจากลักษณะของความผิดและระดับเงินเดือนของข้าราชการเป็นหลัก โดยลักษณะของการกระทำละเมิดกฎหมายที่จะอยู่ในเขตอำนาจของศาล Sandiganbayan มีอยู่หลายฉบับ เช่น

(ก) กฎหมายต่อต้านการรับสินบนและการทุจริต (Anti-graft and Corrupt Practices Law)

(ข) กฎหมายว่าด้วยการริบทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ (Forfeiture of Illegally Acquired Wealth)

(ค) ประมวลกฎหมายอาญาฉบับแก้ไขของฟิลิปปินส์ (The Revised Penal Code of the Philippines) (RPC)

(ง) กฎหมายว่าด้วยการฉ้อโกง (The Plunder Law)

(จ) กฎหมายว่าด้วยอาชญากรรมร้ายแรง (The Heinous Crime Law)

(ฉ) กฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการฟอกเงิน (The Anti-Money Laundering Law)

ที่น่าสนใจ ก็คือ ตามประมวลกฎหมายอาญาแก้ไขใหม่นั้น ในมาตรา 212 ว่าด้วยการคอร์รัปชันโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น (Corruption of public officials) มีขอบเขตที่กว้างมาก กล่าวคือ ครอบคลุมทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ รวมถึงผู้ว่าการรัฐ (Provincial governors) นายกเทศมนตรี (City mayors) เจ้าหน้าที่ฝ่ายทูตและกงสุลเป็นต้น โดยมีเงื่อนไขว่า ขณะที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นบุคคลเหล่านี้อยู่ในระหว่างการดำรงตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประจำหรือโดยชั่วคราวก็ตาม

6) การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลพิเศษของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย<sup>26</sup> (Republic of Indonesia)

สาธารณรัฐอินโดนีเซียได้ตั้งศาลพิเศษขึ้นมาในปี ค.ศ. 2004 เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะศาลพิเศษนี้ชื่อว่า The Corrupt Crimes Court (CCC) ศาลพิเศษนี้จะมีการพิจารณาคดีที่รวดเร็วและลงโทษหนักกว่าคดีอาญาทั่วไป โดยผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งองค์คณะผู้พิพากษาเป็นอำนาจของประธานศาลฎีกา

สำหรับบุคคลที่อยู่ในการพิจารณาคดีของศาล The Corrupt Crimes Court มีทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 5 ท่าน อัยการอาวุโส ผู้ว่าการรัฐ และไม่นานมานี้ The Corrupt Crimes Court กำลังพิจารณาความผิดของนาย Slamet Hidayat ซึ่งเป็นเอกอัครราชทูตประจำประเทศสิงคโปร์ในข้อหายักยอกทรัพย์สินของรัฐ (embezzlement) จำนวนเงิน 9 แสนเหรียญ

### 3.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (Constitution of The Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017)) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ

<sup>26</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 32.

แห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านการทำประชามติของประชาชนแล้ว มีเนื้อหาสาระที่มุ่งเน้นไปที่ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Anti-Corruption) จนมีการขนานนามว่าเป็นรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยฉบับปราบโกง รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับการออกแบบระบบ โครงสร้างอำนาจที่มุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน กลุ่มทางการเมือง (Political group) และผู้บริหารระดับสูง (Top executive) ให้มีคุณธรรม จริยธรรม<sup>27</sup>ในการบริหารราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต (Probity) เริ่มตั้งแต่กระแสพระราช ปรารภ<sup>28</sup>ในการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ความตอน หนึ่งว่า “...แม้ได้มีการยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อจัดระเบียบการปกครอง ให้เหมาะสมหลายครั้ง แต่การปกครองก็มิได้มีเสถียรภาพหรือราบรื่นเรียบร้อยเพราะยังคงประสบ ปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ บางครั้งเป็นวิกฤติทางรัฐธรรมนูญที่หาทางออกไม่ได้ เหตุส่วนหนึ่งเกิด จากการใช้ผู้ไม่น่าพาหรือไม่นับถือยำเกรงกฏเกณฑ์การปกครองบ้านเมือง ทุจริตฉ้อฉลหรือ บิดเบือนอำนาจ หรือขาดความตระหนักสำนึกรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชน จนทำให้ การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นผล ซึ่งจำเป็นต้องป้องกันและแก้ไขด้วยการปฏิรูปการศึกษาและการบังคับ ใช้กฎหมาย และเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบคุณธรรมและจริยธรรม” หากพิจารณา รายละเอียด มีการวางกลไกส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตไว้ในหลายหมวดหลายมาตรา

มาตรา 41 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของ รัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว

(3) พ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 50 บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2) ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของ แผ่นดินรวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

<sup>27</sup> คำว่า “คุณธรรมจริยธรรม” ประกอบด้วย คำว่า “คุณธรรม” และคำว่า “จริยธรรม” ซึ่งคำว่า คุณธรรม หมายถึง สภาพคุณงามความดี ส่วนคำว่า จริยธรรม หมายถึง ความประพฤติกริยาที่ควรประพฤติ

<sup>28</sup> พระราชปรารภ หมายถึง คำกล่าวหรือคำริขของพระมหากษัตริย์



- (3) ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด
- (4) เข้ารับการศึกษอบรมในการศึกษาภาคบังคับ
- (5) รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ
- (6) เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทำการใดที่อาจก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม
- (7) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระ โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ

(8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

(9) เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ

(10) ไม่รวมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ

มาตรา 63 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 68 รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควรรัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดหาทุนความให้

ดังนั้น การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้เสียหายจะต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทั้งในเรื่องสิทธิและเสรีภาพที่เท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็วและไม่เสียค่าใช้จ่ายสูง และได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างเป็นธรรม และปราศจากอคติ

### 3.4 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรใหม่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีอำนาจตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารระดับสูง ทั้งในด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน การไต่สวนถอดถอน ซึ่งอำนาจตรวจสอบทุจริตที่สำคัญคือ การไต่สวนข้อเท็จจริง (Fact Inquiry) เพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

#### 3.4.1 ประวัติความเป็นมาของการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของประเทศไทย มีมาแต่อดีต นับตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี สมัยกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงยุคปัจจุบัน โดยมีจุดเริ่มต้นจากการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณา ลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492

ต่อมาใน พ.ศ. 2496 รัฐบาลมีความคิดริเริ่มให้จัดตั้ง “กรมตรวจราชการแผ่นดิน” เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีในทำนองเดียวกับหน่วยสืบสวนสอบสวนกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (Federal Bureau of Investigation : FBI) และสมควรดำเนินการแก้ไขวิธีพิจารณาคดีข้าราชการทุจริตให้รวดเร็วขึ้น ความพยายามดังกล่าวสำเร็จลงเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2496 โดยรัฐบาลได้จัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดิน สังกัดทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง โดยมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนและติดตามพฤติกรรมของข้าราชการ (Government officer) ให้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ แบบแผน นโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนคำสั่งนายกรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อให้ภารกิจสำเร็จลุล่วงไปด้วยความรวดเร็ว และประหยัดปราศจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ อันนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ประเทศและประชาชน เมื่อการดำเนินงานผ่านมาระยะหนึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเพื่อให้ครอบคลุมการปฏิบัติราชการทั้งหมด จึงได้มีมติให้กรมตรวจราชการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของรัฐวิสาหกิจด้วย จนกระทั่ง พ.ศ. 2503 กรมตรวจราชการแผ่นดินก็ถูกยกเลิกไปในสมัยรัฐบาล

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่มีนโยบายในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office) เสียใหม่<sup>29</sup> โดยมีการตราพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้ของรัฐ พ.ศ. 2503 โดยให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร” (ก.ต.ภ.) ซึ่งแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี

ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนโดยรวมงานของคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์และงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเข้าด้วยกัน แล้วจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติ ราชการ (ก.ต.ป.) ตามประกาศของคณะปฏิวัติ (The announcement of the revolutionary) ฉบับที่ 314 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2525 มีหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐบาลรวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริต และประพฤติมิชอบ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตย<sup>30</sup> ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นผลให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรต้องถูกยุบเลิกไป

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี เล็งเห็นถึงความสำคัญของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพราะตระหนักดีว่าปัญหาการทุจริตในสังคมไทยที่เรื้อรังมายาวนานนั้นมีผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพ (Stability) และความน่าเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล และการเมือง ประกอบกับมีเสียงเรียกร้องจากประชาชนที่ไม่ต้องการประสพการณ์อันเลวร้ายที่ผู้มีอำนาจรัฐเบียดบังเอาประโยชน์ของชาติไปเป็นประโยชน์ของตน<sup>31</sup> รัฐบาลได้มีเจตจำนงที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการให้หมดสิ้นไปหรืออย่างน้อยก็ให้บรรเทาเบาบางลง จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความใน

<sup>29</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2547). คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 27.

<sup>30</sup> ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองแบบหนึ่ง ซึ่งการบริหารอำนาจรัฐมาจากเสียงข้างมากของพลเมือง ผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐโดยพลเมืองอาจใช้อำนาจของตนโดยตรงหรือผ่านผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้อำนาจแทนก็ได้ ประชาธิปไตยยังเป็นอุดมคติที่ว่าพลเมืองทุกคนในชาติร่วมกันพิจารณากฎหมายและการปฏิบัติของรัฐ และกำหนดให้พลเมืองทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นและเจตนาของตน

<sup>31</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 29. หน้า 31.

ข้อ 9 (6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ แต่ไม่ทันได้เริ่มดำเนินการ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียก่อน หลังจากนั้นเมื่อได้รับพระมหากรุณาธิคุณ โปรดเกล้าโปรดกระหม่อม แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) อีกครั้งก็ได้ปรับปรุงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการประพฤติมิชอบในวงราชการ<sup>32</sup> ใหม่ และเริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2517 หลังจากนั้นไม่นานก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2518 และตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2518 จัดตั้งสำนักงาน ป้องกันและปราบปรามการประพฤติมิชอบในวงราชการ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริต แต่กลไกการตรวจสอบที่มีอยู่ก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามได้ ดังจะเห็นได้ว่าวิกฤตการณ์ทางการเมืองในแต่ละครั้งมักมีสาเหตุประการหนึ่งมาจากการทุจริตประพฤติมิชอบของผู้มีอำนาจรัฐ ด้วยเหตุนี้เมื่อมีกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง หลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ประเด็นการตรวจสอบการทุจริตจึงได้ถูกหยิบยกขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการปฏิรูปการเมืองด้วย

ความพยายามในการสร้างระบบการตรวจสอบทุจริตยังคงมีมาอย่างต่อเนื่อง จนในที่สุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองก็ถือกำเนิดขึ้นในวันที่ 11 ตุลาคม 2540 โดยมีเจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่งคือ มุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างสุจริต (Honest) โดยมาตรการที่ทำให้เจตนารมณ์ดังกล่าวบรรลุผลคือ บทบัญญัติในหมวด 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตั้งแต่มาตรา 291 – มาตรา 311 ซึ่งได้ปรับปรุงโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพขึ้น และจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ขึ้นเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (Office of the National Anti-Corruption Commission) เป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น

<sup>32</sup> คณะกรรมการ ป.ป.ป. ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคน กับเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ ด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

### 3.4.2 อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ<sup>33</sup>

#### 3.4.2.1 อำนาจหน้าที่ในเชิงเนื้อหาของการกระทำ

ดังที่ได้กล่าวไว้ว่า การกำหนดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่นั้น มีแนวความคิดพื้นฐานที่ต้องการควบคุมเจ้าพนักงานหรือผู้ใช้อำนาจรัฐที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่หรือตำแหน่งมาจากผู้ปกครอง มิให้มีการนำเอาอำนาจหน้าที่หรืออาศัยตำแหน่งนั้นไปใช้ตามอำเภอใจจนทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย การบัญญัติความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามมาตรา 147 ถึงมาตรา 166 จึงเป็นมาตรการทางกฎหมาย กำหนดหลักการเพื่อคุ้มครองและควบคุมการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าพนักงานหรือผู้ใช้อำนาจรัฐ ให้แยกเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องของรัฐ โดยเฉพาะมาตรา 157 ซึ่งมีลักษณะเป็นบททั่วไปที่รวมกรณีความผิดไว้สองเรื่อง คือ (1) เรื่องการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหาย และ (2) เรื่องการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตไว้ด้วยกัน โดยทั้งสองเรื่องนั้นต้องมีองค์ประกอบสำคัญ คือ ต้องเป็นเจ้าพนักงานที่กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีเจตนาพิเศษ กล่าวคือ ในกรณีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ต้องมีเจตนาพิเศษหรือมูลเหตุจงใจเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นในกรณีการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต และข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดในลักษณะดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบมูลความผิด นอกจากการกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ (malfeasance in official) ที่บัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ (Misconduct) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ให้นิยามความหมายไว้ว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น” กรณีจึงเป็นการกระทำความผิดที่รวมความไปถึงผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีตำแหน่งหรือหน้าที่ในเรื่องที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ หรือมิได้เป็นเจ้าพนักงานตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาด้วย กรณีจึงเป็นข้อแตกต่างในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลที่มีหน้าที่เมื่อไปกระทำการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยพฤติการณ์ (circumstances) ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือ

<sup>33</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2555). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 65-72.

ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ย่อมเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123 แต่ไม่อาจถือว่าเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา

ในประเด็นที่เกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (malfeasance in official position) หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19<sup>34</sup> ได้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (malfeasance in judicial office) ซึ่งในการนี้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดในกรณีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งในส่วนของบทบัญญัติที่กำหนดความผิดนั้นต้องพิจารณาตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาลักษณะ 2 หมวด 2 ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และลักษณะ 3 หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมของประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123<sup>35</sup> และมาตรา 123/1<sup>36</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

<sup>34</sup> มาตรา 19 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาดำตามหมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง

(2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ

๑๗๑

๑๗๑

<sup>35</sup> มาตรา 123 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

<sup>36</sup> มาตรา 123/1 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 11<sup>37</sup> หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 แล้วแต่กรณี กล่าวเฉพาะในกรณีของการดำเนินการตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่เป็นบทบัญญัติในเรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและอยู่ในอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นบททั่วไปและได้รวมลักษณะการกระทำความผิดสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งเป็นกรณีเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด และกรณีเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตอีกส่วนหนึ่ง จึงทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งตามแนวคิดในการจัดตั้งมีลักษณะเป็นองค์กรพิเศษที่มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดกรณีการทุจริตต่อหน้าที่ราชการจึงต้องไต่สวนข้อเท็จจริง (Fact Inquiry) ในกรณีของการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดตามมาตรา 157 ไปด้วย แม้การกระทำความผิดดังกล่าวจะไม่ใช่การกระทำที่มุ่งแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบที่เข้าลักษณะเป็นการทุจริตก็ตาม เนื่องจากตามมาตรา 250 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ดังนั้น เมื่อมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติการกระทำอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ต้องรับผิดชอบการไต่สวนและวินิจฉัยข้อเท็จจริงทั้งสองกรณี

#### 3.4.2.2 อำนาจหน้าที่ในเชิงตัวบุคคลผู้ถูกกล่าวหา

ในประเด็นนี้อาจแยกพิจารณาเป็นกรณีที่ถูกกล่าวหาในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

##### 1) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

<sup>37</sup> มาตรา 11 เจ้าพนักงานในหน่วยงานของรัฐผู้ใด หรือผู้ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐผู้ใด โดยทุจริตทำการออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไข หรือกำหนดผลประโยชน์ตอบแทน อันเป็นมาตรฐานในการเสนอราคา โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสนอราคารายใดได้มีสิทธิเข้าทำสัญญาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐโดยไม่เป็นธรรม หรือเพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายใดมิให้มีโอกาสเข้าแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท

เดิมเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ศาลฎีกาแผนกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้วินิจฉัยให้ความหมายไว้ว่า การเป็นเจ้าพนักงานนั้นจะต้องมีอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายให้ความคุ้มครองและควบคุมมิให้เจ้าพนักงานนั้นใช้เกินขอบเขต จึงต้องตีความโดยเคร่งครัดว่า เจ้าพนักงาน หมายถึง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายทั่วไปให้เป็นเจ้าพนักงาน และยังจะต้องเป็นการแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการที่มีกฎหมายกำหนดไว้เช่นกัน ซึ่งจากคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเห็นได้ว่า ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้วางหลักว่าการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญานั้นต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญสองประการ คือ ต้องเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมายที่อาจเป็นกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายทั่วไป และต้องเป็นการแต่งตั้งเพื่อให้ปฏิบัติราชการตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจไว้ในเงื่อนไข ประการแรกที่ว่าต้องเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมายนั้น ก็มีอยู่สองประเภท คือ การได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ กับเจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมายทั่วไป ซึ่งได้แก่ข้าราชการพลเรือนประเภทต่าง ๆ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ซึ่งรวมตลอดจนถึงพนักงานประเภทต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งในกรณีของเจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมายนั้น แนวคำพิพากษาศาลฎีกาเดิมได้วางหลักไว้ว่าต้องเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีตำแหน่ง มีอำนาจ และหน้าที่ตามกฎหมายที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินเดือนเท่านั้น หากเป็นเพียงลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวในหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนที่ไม่ใช่มาจากเงินงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินเดือนแล้ว แม้มีหน้าที่ใดที่ต้องปฏิบัติในหน่วยงานนั้นแล้ว ย่อมไม่ใช่เจ้าพนักงานแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการเห็นว่าการเป็นเจ้าพนักงานนั้นต้องคำนึงเสมอว่ามีทั้งข้อดีและข้อเสีย แม้โดยผลของกฎหมาย เจ้าพนักงานจะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายมากกว่าบุคคลธรรมดา เช่น การฆ่าเจ้าพนักงานตามมาตรา 289 (2)<sup>38</sup> การดูหมิ่นเจ้าพนักงานตามมาตรา 136 เป็นต้น แต่เจ้าพนักงานก็อาจได้รับโทษหนักขึ้น เพราะความเป็นเจ้าพนักงาน เช่น กรณีเจ้าพนักงานยกยอกทรัพย์ตามมาตรา 147 เจ้าพนักงานทำให้เสียทรัพย์ตามมาตรา 158 หรือเจ้าพนักงานปลอมเอกสารตามมาตรา 162 เป็นต้น ดังนั้น กรณีจะต้องถือว่าบุคคลใดเป็นเจ้าพนักงานจึงต้องพิจารณาโดยจำกัด สำหรับเงื่อนไขประการที่สอง เงื่อนไขนี้

<sup>38</sup> มาตรา 289 ผู้ใด

(1) ฆ่าบุพการี

(2) ฆ่าเจ้าพนักงาน ซึ่งกระทำการตามหน้าที่ หรือเพราะเหตุที่จะกระทำ หรือได้กระทำการตามหน้าที่



เป็นองค์ประกอบในการวินิจฉัยถึงการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา คือการที่ต้องเป็นการแต่งตั้งเพื่อให้ปฏิบัติราชการตามกฎหมายที่กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจ ซึ่งในเรื่องการปฏิบัติราชการตามกฎหมาย ในกรณีนี้หมายถึงการปฏิบัติราชการในทางฝ่ายบริหารเท่านั้น มิได้มีความหมายรวมถึงดำเนินงานในทางนิติบัญญัติ หรือการใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าทั้งสองอำนาจนั้นย่อมมีความเป็นอิสระ และมีระบบกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของตนเอง ดังนั้น ในกรณีของการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัตินั้น หากสมาชิกในสภานิติบัญญัติพิจารณาร่างกฎหมาย หรือใช้อำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ หรือในกรณีการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมก็ดี ไม่ว่าพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือผู้พิพากษาตุลาการ ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการ ย่อมไม่อาจถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 โดยมีข้อสังเกตว่า ในกรณีของสมาชิกสภานิติบัญญัติก็ดี หรือพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือผู้พิพากษาตุลาการก็ดี หากประมวลกฎหมายอาญาประสงคฺจะให้รับผิดทางอาญาในการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ในตำแหน่งหน้าที่แล้ว ย่อมต้องระบุไว้ในตัวบทกฎหมายอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้ในบทบัญญัติในหมวด 2 ที่กำหนดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยทั่วไปจะใช้คำว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน” แต่ในกรณีที่ประสงคฺจะให้รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางนิติบัญญัติหรือในตำแหน่งเป็นการเฉพาะก็จะระบุเพิ่มเติม ดังจะเห็นในกรณีบทบัญญัติมาตรา 149 ที่ใช้ถ้อยคำว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล ...” และยิ่งเห็นได้ชัดในกรณีของเจ้าพนักงานในการยุติธรรมที่ประมวลกฎหมายอาญาแยกบทบัญญัติกำหนดความผิดไว้ในลักษณะ 3 หมวด 2 ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ต่างหากจากความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นบทบัญญัติอยู่ในลักษณะ 2 หมวด 2 จึงทำให้เข้าใจได้ว่าความในกฎหมายมุ่งที่จะแยกลักษณะของการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเภทดังกล่าวออกจากเจ้าพนักงานโดยทั่วไปนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ในทางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการนั้น หากเป็นกรณีการทำหน้าที่ในฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการใช้อำนาจตุลาการในกระบวนการยุติธรรม โดยแท้ ย่อมไม่อาจถือเป็นเจ้าพนักงานตามมาตรา 157 ได้ แต่หากเป็นกรณีที่ไปทำหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่ซึ่งเข้าข่ายเป็นการปฏิบัติราชการทางบริหาร เช่น กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง หรือกรณีผู้พิพากษาไปดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารหน่วยงานในศาลยุติธรรม กรณีย่อมต้องถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาได้ ส่วนกรณีที่จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมมิชอบเขตอย่างไรนั้น เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมนั้นมีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนกระบวนการพิจารณาไว้ตามกฎหมายที่ว่าด้วยวิธีพิจารณาความทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และคดี

ปกครอง โดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ผู้ที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไว้ ตั้งแต่การดำเนินการสอบสวนของพนักงานสอบสวน การสั่งคดีของพนักงานอัยการ และการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาตุลาการในคดี กรณีจึงต้องถือว่าเป็น การใช้อำนาจทางตุลาการที่ได้รับการคุ้มครอง ไม่ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามมาตรา 157<sup>39</sup> แห่งประมวลกฎหมายอาญา นอกจากกฎหมายวิธีพิจารณาความดังกล่าว ยังมีกฎหมายที่กำหนด กระบวนการทางตุลาการอีกเฉพาะที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจในการไต่สวนแล้วทำความผิดซึ่งมูลความผิดส่งให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้องต่อ ศาลต่อไป การปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะนี้ จึงถือว่าเป็นการกระทำในกระบวนการยุติธรรมด้วย แต่ไม่ว่าบุคคลจะเป็นเป็นเจ้าพนักงานในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามมาตรา 157 หรือไม่ก็ตาม ในการพิจารณาว่าบุคคลดังกล่าวอยู่ภายใต้อำนาจพิจารณาไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.หรือไม่ ต้องพิจารณาด้วยว่าบุคคลนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วย ต่อมาได้มีการเพิ่มเติมคำนิยาม มาตรา 1 (16) โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558 บัญญัติว่า “เจ้าพนักงาน” หมายความว่า บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงานหรือได้รับ แต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับ ค่าตอบแทนหรือไม่ จึงมีผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมาย อาญา

2) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

การพิจารณาความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” จึงต้องพิจารณาตาม ความหมายที่ได้มีการนิยามไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้ให้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ว่าหมายถึง “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานสวนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงาน ของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงาน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นและให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้าง

<sup>39</sup> มาตรา 157 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือ ปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ” จากคำนิยามดังกล่าว อาจจำแนกเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เป็น 8 กลุ่ม ดังนี้

- (1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (2) ข้าราชการ
- (3) พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (4) พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ
- (5) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมีไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (6) เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น
- (7) กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ
- (8) บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ

เฉพาะในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ให้คำนิยามไว้ให้หมายความว่

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- (7) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- (8) สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงมีความหมายรวมถึงผู้ที่ปฏิบัติงานในภาครัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะอยู่ในสังกัดของส่วนราชการ

รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานหรือกิจการอื่นของรัฐ และยักรวมถึงบุคคลไม่สังกัดของหน่วยงานของรัฐ ที่เข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานให้แก่รัฐ ทั้งที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงและโดย การรับมอบอำนาจ คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามความหมายในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงมีความหมายกว้างกว่า “เจ้าพนักงาน” ในประมวลกฎหมายอาญา

### 3.4.3 อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงก่อนฟ้องคดี<sup>40</sup>

อนุสนธิจากการปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พุทธศักราช 2540<sup>41</sup> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้จัดตั้งองค์กรอิสระ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อทำสำนวนฟ้องคดีอาญาแทนเจ้าพนักงานสอบสวนซึ่งทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญาทั่ว ๆ ไป อำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทำสำนวนตั้งฟ้องคดีอาญานี้เรียกว่า “การไต่สวน ข้อเท็จจริง”<sup>42</sup>

### 3.4.4 กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กระบวนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจแยกกระบวนการในการตรวจสอบได้ 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง และขั้นตอนการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

#### 3.4.4.1 การไต่สวนข้อเท็จจริง

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต อาจแยกพิจารณาการดำเนินการได้ ดังนี้

#### 1) การเริ่มต้นการไต่สวนข้อเท็จจริง

การเริ่มต้นของการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีที่มาได้ 2 ทาง คือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหา เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 84<sup>43</sup> หรือเมื่อมี

<sup>40</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 45-46.

<sup>41</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับที่ 16 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540

<sup>42</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 4 ให้นิยาม “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งใช้อำนาจโดยตรงในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาดข้อเท็จจริงไปตามอำนาจ หน้าที่ที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

<sup>43</sup> มาตรา 84 ภายใต้บังคับมาตรา 19 การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้กล่าวหาต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี

(1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา 66

เหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

2) การไต่สวนข้อเท็จจริงเมื่อมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

ในกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมแล้ว หากในกรณีเดียวกันนั้น ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้บุคคลตามมาตรา 66 กล่าวคือ มีใช้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ในกรณีนี้ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ในกรณีนี้หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมิใช่กรณีตามมาตรา 84 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป

3) กรณีที่ห้ามทำการไต่สวนข้อเท็จจริง<sup>44</sup>

เรื่องที่ไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 44 ได้แก่ เรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วและไม่มีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่การไต่สวน

(2) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลคนเดียวกับผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงและมูลกรณีแห่งการกล่าวหาเป็นเรื่องเดียวกัน

4) การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น อาจสรุปขั้นตอนการดำเนินการได้ดังนี้

(1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้ โดยคณะอนุกรรมการไต่สวน ประกอบด้วย พนักงานเจ้าหน้าที่และหรือผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยให้มีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด

(2) ผู้พิพากษาและตุลาการ

๑๓๑

๑๓๑

<sup>44</sup> สำนักงาน ป.ป.ช. *สารัตถะเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.* (2555). (ม.ป.ท). หน้า 168 – 169.

(2) ขั้นตอนการแจ้งข้อกล่าวหาตามมาตรา 47<sup>45</sup>

ก่อนการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา แสดงพยานหลักฐานอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง

(3) การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 48<sup>46</sup>

การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา หรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องมีอนุกรรมการอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการ ในจำนวนนั้นจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน ในกรณีนี้ห้ามมิให้อนุกรรมการไต่สวนทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานเพื่อจูงใจให้ถ้อยคำอย่างใด ๆ ในเรื่องที่กล่าวหา

## 5) การจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนได้ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้ว ให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อเสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 50 โดยสำนวนการไต่สวนจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา
- (2) เรื่องที่ถูกละเมิด
- (3) ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง
- (4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

<sup>45</sup> มาตรา 47 ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงให้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา แสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง

ในการชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ให้มีสิทธินำทนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้

<sup>46</sup> มาตรา 48 กรณีที่มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาหรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการในจำนวนนั้นต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน แต่ถ้าเป็นการรับฟังคำชี้แจงหรือการถามปากคำบุคคลตามมาตรา 58 จะต้องมีอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการเข้าร่วมดำเนินการด้วย

ห้ามมิให้อนุกรรมการไต่สวนทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานเพื่อจูงใจให้เขาให้ถ้อยคำอย่างใด ๆ ในเรื่องที่กล่าวหา

## (6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา

เมื่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายใน 30 วัน<sup>47</sup>

## 6) การมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

หลังจากที่ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายใน 30 วัน การมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติได้ใน 3 ลักษณะ คือ มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิดทางวินัย หรือมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิดทางอาญา

## (1) ข้อกล่าวหาไม่มีมูล

หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป<sup>48</sup> ผลของการวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดดังกล่าวย่อมนำไปสู่ผลการทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้อีก หากไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี

## (2) ข้อกล่าวหาไม่มีความผิดทางวินัย

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้ว มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย อาจแบ่งขั้นตอนการดำเนินการได้ดังนี้

(2.1) ขั้นตอนการแจ้งมติไปยังผู้มีอำนาจในการลงโทษทางวินัย ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(ก) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีข้าราชการตุลาการ หรือข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 51 เมื่อประธานกรรมการได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 50 แล้ว ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวัน

เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม ในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติให้คณะกรรมการไต่สวนชุดเดิมไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนชุดใหม่ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแทนก็ได้

<sup>48</sup> มาตรา 53 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลหรือไม่ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป

ทางวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาานั้น ๓ แล้วแต่กรณี

(ข) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ หรือข้าราชการอัยการ อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

- ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ

- ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

- ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ไปยังประธาน คณะกรรมการอัยการ

ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการฝ่ายอัยการ แล้วแต่กรณี โดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย

(ค) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ เกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่อง ที่ถูกกล่าวหาให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่ต่อไป

(2.2) ขั้นตอนการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือของผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอน หรือของข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการ

(ก) ในกรณีของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหลังจากได้รับ รายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว จะต้องพิจารณาโทษภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษ ไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง



(ข) ในกรณีข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการ เมื่อองค์กรในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการดังกล่าวได้รับรายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วมีหน้าที่ในการพิจารณาโทษทางวินัย เมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

(3) ข้อกล่าวหาที่มีมูลความผิดทางอาญา

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลความผิดทางอาญามีขั้นตอนดำเนินการดังต่อไปนี้

(3.1) ส่งเรื่องไปให้อัยการสูงสุด

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติว่ามีความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสารและความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลเอง ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 97 วรรคหนึ่ง<sup>49</sup>

(3.2) ขั้นตอนการดำเนินการของอัยการสูงสุด

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วหากเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมาให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้น โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ให้

<sup>49</sup> มาตรา 97 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณา โดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ตามมาตรา 97 วรรคสอง<sup>50</sup>

### (3.3) ขั้นตอนการฟ้องคดีอาญา

เมื่อจะมีการฟ้องคดีอาญาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งผู้ถูกกล่าวหาให้ไปรายงานตัวต่อบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายตามวันเวลาที่กำหนด หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ไปรายงานตัวตามกำหนด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจัดการให้ได้ตัวผู้ถูกกล่าวหา เพื่อส่งอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณีเพื่อดำเนินคดีตามมาตรา 74 ต่อไป

#### 3.4.5 อำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 23 ผู้มีอำนาจยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่

- (1) อัยการสูงสุด
- (2) คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามบทบัญญัติดังกล่าวโดยปกติจะให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ยื่นฟ้องเป็นหลัก ส่วนที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องได้เป็นข้อยกเว้นเฉพาะในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดีให้เท่านั้น<sup>51</sup> ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอสำนวนให้กับอัยการสูงสุดแล้วอัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนนั้นยังไม่สมบูรณ์และได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และคณะกรรมการนี้ก็ยังไม่หาข้อยุติไม่ได้ กรณีเช่นนี้ กฎหมายให้อำนาจที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาได้เอง

<sup>50</sup> มาตรา 97 วรรคสอง เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามวรรคหนึ่งแล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุนข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

<sup>51</sup> ไพโรจน์ วายุภาพ. (2543). *คู่มือปฏิบัติงาน วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. ปทุมธานี: สำนักพิมพ์พรรัตน์. หน้า 36.

ซึ่งอำนาจการฟ้องคดีต่อศาลได้เองนั้นคล้ายกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศเกาหลีใต้ที่เรียกว่า Korean Independent Commission Against Corruption (KICAC) ที่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้เอง<sup>52</sup>

### 3.5 อำนาจและหน้าที่ของอัยการสูงสุด

นอกจากอัยการสูงสุดจะมีอำนาจหน้าที่ในคดีอาญาทั่วไป ยังมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีกด้วยและเพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 อันเป็นภาระหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ตามบทบาทที่เกี่ยวข้องของอัยการตามความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 และมาตรา 31 วรรคสามกับมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อัยการสูงสุดจึงมีคำสั่งตามคำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ 92/2543 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2543 จัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้น โดยให้อยู่ในบังคับบัญชาของอัยการสูงสุดและมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้พนักงานอัยการ สังกัดสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปฏิบัติ

ต่อมาสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีคำสั่ง ที่ 71/2546 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2546 กำหนดแบ่งส่วนราชการในสำนักงานอัยการสูงสุด (เพิ่มเติม) โดยจัดตั้งสำนักงานคดีพิเศษขึ้น ดังนั้นสำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้มีคำสั่ง ที่ 166/2546 ลงวันที่ 25 เมษายน 2546 ให้โอนบรรดาอรรถคดีตามอำนาจหน้าที่ที่ทรัพย์สิน รวมทั้งข้าราชการสังกัดสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปสังกัดสำนักงานคดีพิเศษโดยใช้ชื่อว่า “สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 2” จนถึงปัจจุบัน<sup>53</sup>

อนึ่ง สำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดตั้ง “สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ขึ้นเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบ

<sup>52</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 88.

<sup>53</sup> เปรมกมล ลอรัชวี. (2549). *บทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 61.

รัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 โดยมีหน้าที่ดังนี้<sup>54</sup>

1. รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
2. รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งสำนวนมาให้ดำเนินคดี ตามที่อัยการสูงสุดมอบหมาย
3. รับผิดชอบการดำเนินคดีกับบุคคลผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งสำนวนมาให้ดำเนินคดี ตามที่อัยการสูงสุดมอบหมาย
4. รับผิดชอบการดำเนินการรับแก้ต่างคดีอาญาทั้งปวง ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญา ศาลอาญากรุงเทพใต้ ศาลอาญาธนบุรีและศาลจังหวัด ตามที่อัยการสูงสุดมอบหมาย
5. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

ทั้งนี้ ในการศึกษาบทบาทของอัยการสูงสุด ในชั้นฟ้องร้องจะแบ่งศึกษาไป 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนในชั้นพิจารณาตรวจสอบและขั้นตอนในชั้นฟ้องคดี<sup>55</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดบทบาทให้อัยการสูงสุดเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่สองขั้นตอนด้วยกัน ดังนี้<sup>56</sup>

### 3.5.1 อำนาจในการสั่งกักันกรองสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ตามมาตรา 10 วรรคสองของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กำหนดให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดที่จะกักันกรองสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนนั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ก็จะแจ้งไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้มีการตั้งคณะทำงาน โดยมีผู้แทน

<sup>54</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 50.

<sup>55</sup> เปรทมกมล ลอรัชวี. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 53. หน้า 62.

<sup>56</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 49.

จากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจำนวนฝ่ายละเท่า ๆ กัน ร่วมกันพิจารณาบทวนข้อเท็จจริงที่ไม่สมบูรณ์<sup>57</sup> ให้ครบถ้วนพอที่จะดำเนินคดีฟ้องผู้ถูกกล่าวหาและหากคณะทำงาน

---

<sup>57</sup> ข้อไม่สมบูรณ์ คือ

เพื่อทำความเข้าใจในเรื่องนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องนำระบบ และกระบวนการพิจารณาคดีของศาลมาประกอบการพิจารณาคดีด้วย

1.1 ระบบการพิจารณาคดีของศาล ในทางทฤษฎีนิยมแบ่งการพิจารณาคดีของศาลออกเป็นสองระบบ คือ ระบบกล่าวหา กับระบบไต่สวน ในการร่างกฎหมายมักนิยมนำแนวคิดทั้งสองระบบมาผสมผสานกันให้เหมาะสมกับความต้องการของแต่ละสังคม

ระบบกล่าวหา ศาลจะวางตัวเป็นกลางโดยเคร่งครัด โจทก์และจำเลยมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของตนเองในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ส่วนระบบไต่สวนศาลมีบทบาทในการค้นหาความจริง โดยการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้เองเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวก

1.1.1 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้มีอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีและพิสูจน์ความผิด ส่วนการสอบสวนหรือ ไต่สวนจะเป็นคู่มือในการฟ้อง และนำสืบพิสูจน์ความผิดในศาล มีลักษณะเป็นระบบกล่าวหา การให้ศาลเป็นผู้สืบพยานตามมาตรา 229 มีอำนาจสืบพยานเพิ่มเติมได้ตามมาตรา 228 และสามารถเรียกส่วนการไต่สวน เพื่อประกอบการวินิจฉัยคดีตามมาตรา 175 มีลักษณะระบบการไต่สวนผสมอยู่

1.1.2 ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาตรา 5 ให้ศาลยึดรายงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนข้อหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควรมีลักษณะเป็นการนำหลักการในระบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดีของศาลมากขึ้น

1.2 กระบวนการพิจารณาคดีของศาลแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนคือ

1.2.1 ขั้นตอนก่อนศาลสั่งประทับฟ้องไว้พิจารณา คือ

1.2.1.1 ตรวจสอบคำฟ้องว่าเป็นคำฟ้องที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ตามมาตรา 161 ได้แก่ การตรวจเขตอำนาจศาล อำนาจฟ้องคดี รวมถึงคำฟ้องว่าถูกต้องตามมาตรา 158 หรือไม่ หากเป็นคำฟ้องที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายแล้วศาลมีอำนาจสั่งโจทก์แก้ฟ้องให้ถูกต้องหรือยกฟ้องหรือไม่ประทับฟ้องโดยไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่

1.2.1.2 การไต่สวนมูลฟ้องตามมาตรา 162 คือการตรวจสอบโจทก์ว่าข้ออ้างในคำฟ้องนั้นมีพยานหลักฐานสนับสนุนหรือไม่หาข้ออ้าง ไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนศาลก็จะไม่ประทับฟ้องไว้พิจารณาต่อไป

กรณีฟ้องโดยอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตรวจสอบพยานหลักฐานไว้แล้ว มีข้อสังเกตว่าการไต่สวนมูลฟ้องของศาล มีส่วนต่างกับการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.และการพิจารณาคดีของอัยการสูงสุดเพราะพยานหลักฐานในส่วนการไต่สวนมีปริมาณมากกว่ามีทั้งพยานหลักฐานที่น่าจะพิสูจน์ความคิดและความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหารวมอยู่ด้วยการพิจารณาคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช.และอัยการสูงสุดจึงลึกลงไปถึงขั้นที่ว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่นั้น

ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินฟ้องคดีได้ อัยการสูงสุดสั่งยุติการดำเนินคดีในส่วนของตนได้ หลังจากนั้นจะตกเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการโดยฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า มีข้อวิจารณ์ว่า การที่กฎหมายกำหนดว่าให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ยึดถือสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาคดีนั้น ทำให้บทบาทของอัยการสูงสุดเกี่ยวกับการเสนอพยานหลักฐานมีน้อยมาก

ให้ข้อเท็จจริงครบถ้วนทุกองค์ประกอบความผิดตามบทกฎหมายที่อ้างหรือไม่ และพยานหลักฐานที่น่าจะพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาสามารถหักล้างพยานหลักฐานที่น่าจะพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาได้หรือไม่ด้วย หากข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วนทุกองค์ประกอบความผิดก็จะต้องรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่อไปหรือสั่งไม่ฟ้องแล้วแต่กรณี

ดังนั้น คำว่า “มูลฟ้อง” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 กับคำว่ามูลความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและมาตรา 91 (2) จึงมีนัยที่แตกต่างกัน

ในคดีตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองศาลจะใช้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบการตรวจ คำฟ้องและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควรตามมาตรา 25 วรรคสองที่ส่งประทับรับฟ้องไว้พิจารณา ตามมาตรา 27

1.2.2 ขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาลเป็นไปตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดเมื่อศาลพิจารณาคดีเสร็จแล้วในสัญญาคดีได้คดีเพื่อจะทำคำพิพากษาของศาลมีหลักในการวินิจฉัยคดีตามมาตรา 185 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ถ้าศาลเห็นว่าจำเลยไม่ได้กระทำความผิดที่ดี การกระทำความผิดของจำเลยไม่เป็นความผิดที่ดี คดีขาดอายุความแล้วก็ดี มีเหตุตามกฎหมายที่จำเลยไม่ควรต้องรับโทษที่ดี ให้ศาลยกฟ้องปล่อยจำเลยไป

จะเห็นได้ว่า ศาลอาจพิพากษายกฟ้องได้ ทั้งในประเด็นปัญหาจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายนั้น มีทั้งข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยความผิดโดยตรง (การกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด) และกฎหมายอีกประเภทหนึ่ง คือ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย หรือเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย ตามมาตรา 195 ข้อกฎหมายประเภทนี้ อาจปรากฏขึ้นมาในชั้นพิจารณาคดีของศาลโดยข้ออ้างของจำเลย หรือโดยที่ศาลเห็นเองและหยิบยกขึ้นวินิจฉัยได้ ข้อกฎหมายประเภทนี้ คือ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั่นเอง

1.3 ดังนั้นจึงพอจะสรุปได้ว่า ข้อที่ไม่สมบูรณ์ในสำนวนการไต่สวนนั้น ก็คือ

1.3.1 ข้อที่ทำให้ไม่สามารถจัดทำคำฟ้องให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ ตามมาตรา 161 และ

1.3.2 คดีที่ขาดพยานหลักฐานสนับสนุนคำฟ้องเพื่อพิสูจน์ความผิดซึ่งศาลอาจพิพากษายกฟ้อง ตามมาตรา 185 ได้

1.3.3 ข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยอันเนื่องมาจากความไม่สมบูรณ์ของการไต่สวน ตามมาตรา 195 หรืออายุความซึ่งศาลอาจพิพากษายกฟ้องโดยไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ตามมาตรา 185

การจัดทำสำนวนการไต่สวนให้สมบูรณ์ จึงมีความสำคัญต่อการดำเนินคดีอาญาอย่างยิ่ง

### 3.5.2 อำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การฟ้องคดีอาญาของนักรการเมืองมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการฟ้องคดีอาญาทั่วไป ในแง่ที่ว่า คดีอาญาทั่วไป อัยการมีอำนาจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง แต่คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่มิอำนาจในการสั่งฟ้อง คือ อัยการสูงสุดซึ่งมีสถานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานอัยการ ผู้เสียหายหรือพนักงานอัยการตำแหน่งอื่นจึงไม่มีอำนาจฟ้องเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) ไม่มีอำนาจฟ้องหรือขอเข้าร่วมเป็นโจทก์ตั้งเช่นคดีอาญาทั่วไป<sup>58</sup> เพราะฉะนั้นในการฟ้องคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากอัยการสูงสุดไม่ดำเนินการยื่นฟ้องแล้ว ผู้เสียหายก็ไม่อาจฟ้องคดีเองได้ แต่ทั้งนี้รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้<sup>59</sup>

ในการพิจารณาสั่งฟ้องคดี อัยการสูงสุดจะตรวจสอบสำนวน โดยใช้หลักเกณฑ์ทำนองเดียวกันกับคดีอาญาทั่วไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อให้ดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเหมาะสมและสัมพันธ์กับปริมาณคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้น โดยให้ขึ้นตรงต่ออัยการสูงสุดทำหน้าที่ตรวจสอบสำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้อัยการสูงสุดพิจารณาโดยมีหน้าที่ทั้งในส่วนงานคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และในส่วนงานคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทั่ว ๆ ไปทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งอาศัยคำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ 92/2543 เรื่อง จัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ลงวันที่ 16 มีนาคม 2543 ซึ่งอัยการสูงสุดสามารถมอบหมายให้พนักงานอัยการ ในสังกัดสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ

<sup>58</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 3. หน้า 49.

<sup>59</sup> ในกรณีที่อัยการสูงสุดมาขึ้นคำร้องหรือฟ้องคดีให้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลนั้น กฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องยื่นคำร้องต่อศาลหรือมีอำนาจฟ้องคดีเองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณามอบหมายให้พนักงานไต่สวนซึ่งมีวุฒิการศึกษาในระดับนิติบัณฑิตหรือวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีทางกฎหมาย และมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานให้ดำเนินการยื่นคำร้องหรือฟ้องคดีดังกล่าวในศาลแทนในฐานะผู้รับมอบอำนาจหรือจะพิจารณาแต่งตั้งทนายความ เพื่อดำเนินคดีแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินคดีในชั้นศาล พ.ศ. 2554 โดยพนักงานไต่สวนซึ่งได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการแทนนั้น มีอำนาจว่าความและดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลได้

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ดำเนินการแทน ยกเว้นเฉพาะการลงลายมือชื่อเป็นโจทก์ในคำฟ้อง ซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะตัวของอัยการสูงสุดเท่านั้น

สำหรับการบรรยายฟ้องในคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะคล้ายกับการบรรยายฟ้องในคดีอาญาทั่วไป คือ คำฟ้องจะต้องมีข้อความตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 แต่ตามที่ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 8 บัญญัติไว้ ดังนั้น การบรรยายฟ้องจึงต้องมีข้อความเพิ่มเติม อันเป็นการกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ ตามกฎหมายอื่น และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิด พร้อมทั้งชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจนพอที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาได้สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ ซึ่งแบบคำฟ้องที่อัยการสูงสุดจะต้องใช้สำหรับการยื่นฟ้องจะเป็นไปตามแบบพิมพ์ที่ประธานศาลฎีกากำหนดขึ้นตามประกาศศาลฎีกา ฉบับลงวันที่ 28 กันยายน 2543

ส่วนการยื่นฟ้องเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ สังกัดสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 2 ต้องจัดเตรียมใบมอบอำนาจ (แบบ อม. 22) เพื่อเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงอัยการสูงสุด เพื่อลงนามมอบอำนาจให้พนักงานอัยการ สังกัดสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 2 นายหนึ่งหรือหลายนายเป็นผู้ไปยื่นฟ้องต่อศาลแทนอัยการสูงสุด โดยในวันที่ยื่นฟ้องนั้น ไม่จำเป็นต้องนำตัวจำเลยไปด้วยก็ได้ แต่ต้องระบุที่อยู่จริงของจำเลยไว้ในคำฟ้อง ซึ่งในทางปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 8 วรรคสอง อัยการสูงสุดมีหน้าที่ต้องแนบเอกสารยืนยันที่อยู่จริงของจำเลยไว้ท้ายฟ้อง แต่หากมีความประสงค์ที่จะยื่นฟ้องพร้อมตัวจำเลยจะต้องทำหนังสือแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ส่งตัวจำเลยมาตามกำหนดนัดฟ้องก่อน

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งตัวผู้ถูกกล่าวหามายังพนักงานอัยการเพื่อฟ้องแล้ว ไม่ว่าจะเหตุใดที่ทำให้ไม่อาจยื่นฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต่อศาลได้ พนักงานอัยการจะต้องทำความเข้าใจเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงอัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาสั่งให้ทำการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา หรือทำการปล่อยชั่วคราวต่อไป

การยื่นคำฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องส่งสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมคำฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลใช้เป็นหลักในการ



พิจารณา ดังนั้น พนักงานอัยการจึงต้องเตรียมถ่ายเอกสารเก็บสำเนาสำนวนการไต่สวนไว้เพื่อใช้เป็นคู่มือในการไต่สวนในชั้นศาลต่อไปด้วย<sup>60</sup>

### 3.6 อำนาจและหน้าที่ขององค์กรผู้ไต่สวนอิสระ

การจัดตั้งองค์กรผู้ไต่สวนอิสระในระบบกฎหมายไทยปรากฏร่องรอยอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>61</sup> ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 275 – 277 ในส่วนของบทบัญญัติว่าด้วยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 275 ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามวรรคหนึ่ง เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย

การยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 250 (2) ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดจะยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 250 (2) หรือจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อขอให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระตามมาตรา 276 ก็ได้ แต่ถ้าผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ต่อเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่รับดำเนินการไต่สวน ดำเนินการล่าช้าเกินสมควร หรือดำเนินการไต่สวนแล้ว เห็นว่าไม่มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหา

<sup>60</sup> เปรมกมล ลอรัชวี. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 53. หน้า 66-67.

<sup>61</sup> พิวัฒน์ สามวัง. (2557). *องค์กรผู้ไต่สวนอิสระ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 99.

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่ามิเหตุอันควรสงสัยว่ามีกรณีตามวรรคสี่ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติให้ดำเนินการตามมาตรา 250 (2) ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามมาตรา 250 (2) โดยเร็ว ในกรณีนี้ ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามวรรคสี่ มิได้

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 272 วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 276 ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเห็นควรดำเนินการตามคำร้องที่ยื่นตามมาตรา 275 วรรคสี่ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ หรือจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนตามมาตรา 250 (2) แทนการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ ก็ได้

คุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ วิธีการไต่สวน และการดำเนินการอื่นที่จำเป็นของผู้ไต่สวนอิสระ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อผู้ไต่สวนอิสระได้ดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเข้าใจแล้ว ถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ให้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา 273 และส่งสำนวนและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป และให้นำบทบัญญัติมาตรา 272 วรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 277 ในการพิจารณาคดี ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือของผู้ไต่สวนอิสระ แล้วแต่กรณี เป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

วิธีพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้นำบทบัญญัติมาตรา 213 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย โดยอนุโลม

บทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาตรา 131 มิให้นำมาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การร้องขอให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ โดยผู้เสียหายนั้น จะทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นรวมไปถึงบุคคลซึ่งมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ๆ ด้วย โดยความผิดอาญาที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ทั้งนี้ ผู้กล่าวหาต้องยื่นคำร้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อให้แต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ ในกรณีที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่สามารถกระทำได้<sup>62</sup>

2. กรณีที่มีการไต่สวนครั้งแรกโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติไม่มีมูลในความผิดที่ได้มีการกล่าวหานายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภาว่าร้ายผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

3. กรณีที่การไต่สวนครั้งแรกโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการล่าช้า

4. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่รับดำเนินการไต่สวน

ทั้งนี้ ข้อกล่าวหาว่าการกระทำความผิดโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่มีการร้องขอให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดำเนินการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระขึ้นทำการไต่สวน จะต้องไม่อยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนี้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาอาจใช้ดุลพินิจส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการไต่สวนแทนการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระก็ได้

อนึ่ง กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระตามคำร้องของผู้เสียหาย เมื่อผู้ไต่สวนอิสระได้ดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเข้าใจแล้ว ถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป ในทางตรงกันข้าม ถ้าผู้ไต่สวนอิสระเห็นว่าข้อกล่าวหามีมูล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 276 วรรคสาม กำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระส่งสำนวนการไต่สวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไปในมาตรา 276 วรรคสามตอนท้ายกำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา 272 วรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งหมายความว่า ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนและความเห็นที่ผู้ไต่สวนอิสระส่งมายังไม่เพียงพอที่จะฟ้องคดีต่อศาลได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้ผู้ไต่สวนอิสระทราบ ต่อจากนั้น

<sup>62</sup> พิพัฒน์ สามวัง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 61. หน้า 44.

ให้อัยการสูงสุดและผู้ไต่สวนอิสระตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวน และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินการฟ้องคดีได้ และเช่นเดียวกัน หากคณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ ผู้ไต่สวนอิสระอาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลเองหรืออาจแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้ ดังนั้น ผู้ไต่สวนอิสระจึงเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>63</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเรื่องผู้ไต่สวนอิสระ ในมาตรา 236 - 237

มาตรา 236 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการตามมาตรา 234 (1) โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำตามที่ถูกล่ามไห้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริง

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม หน้าที่และอำนาจ วิธีการไต่สวน ระยะเวลาการไต่สวนและการดำเนินการอื่นที่จำเป็นของคณะผู้ไต่สวนอิสระ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 237 เมื่อดำเนินการไต่สวนแล้วเสร็จ ให้คณะผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้สั่งยุติเรื่อง และให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด

(2) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกล่ามไห้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย โดยให้นำความในมาตรา 235 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคหกมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(3) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาผิดกฎหมายตามที่ถูกล่ามไห้ และมีโทษตามกฎหมาย (2) ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้นำความในมาตรา 235 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

<sup>63</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 145.

จึงเห็นได้ว่าการร้องขอให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระนั้น จะทำได้ในกรณีที่กล่าวว่าการกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการตามมาตรา 234 (1)<sup>64</sup> โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยพยานหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามิเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริงต่อไป

### 3.7 ระบบศาลและวิธีพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการพิจารณาคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน<sup>65</sup> รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ยังคงบทบาทหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อไปนี้จะเป็นการศึกษาถึงลักษณะ โครงสร้างและการทำงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ามีบทบาทหน้าที่อย่างไรในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>66</sup>

#### 3.7.1 ความเป็นมาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ก่อนที่จะศึกษาถึงรายละเอียดเกี่ยวกับ โครงสร้างของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้เข้าใจจุดกำเนิดของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง

<sup>64</sup> มาตรา 234 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

<sup>65</sup> กรณีที่สามารถร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ได้แก่ กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ (มาตรา 38 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542) และกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ (มาตรา 75 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542)

<sup>66</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 60.

ทางการเมืองว่าเกิดขึ้นได้อย่างไรจึงขอกว่าถึงประวัติความเป็นมาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพอสังเขป ดังนี้

จุดเริ่มต้นของแนวความคิดที่จะให้มีการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง เริ่มจากการปฏิรูปทางการเมือง หลังเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ซึ่งเหตุการณ์ครั้งนี้ได้นำไปสู่แนวคิดเรื่องการปฏิรูปการเมืองและการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยหนึ่งในเรื่องที่มีการปฏิรูปการเมืองก็คือ การสร้างระบบควบคุมตรวจสอบและการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอแนวคิดที่จะให้มีตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เรียกว่า “ตุลาการอาญาธร” อันเป็นแนวคิดของศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และศาสตราจารย์ อมร รักษาสัตย์ ซึ่งเป็นแนวคิดที่นำมาจากประเทศฝรั่งเศสที่มีศาลอาญาชั้นสูง (la Haute Cour de Justice) สำหรับพิจารณาคดีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติและศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (la Cour justice de la Republique) สำหรับพิจารณาคดีที่รัฐมนตรีกระทำความผิด โดยในชั้นของคณะอนุกรรมการได้ยอมรับแนวคิดของทางฝรั่งเศสที่จะให้คำวินิจฉัยของตุลาการอาญาธรเป็นที่สุดไม่อาจทบทวนได้ และจากข้อเสนอของคณะอนุกรรมการเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องการตั้งศาลพิเศษเพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญาของนักการเมืองนี้ ที่ประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติรับหลักการเกี่ยวกับการตั้งศาลพิเศษดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในชั้นของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มีแนวคิดอยู่สองแนว คือ แนวคิดที่คัดค้านการตั้งคณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และแนวคิดที่สนับสนุน ซึ่งขอสรุปโดยย่อดังนี้

แนวคิดคัดค้าน ศาสตราจารย์ คณิต ณ นคร ในฐานะกรรมการได้แปรญัตติในประเด็นนี้ โดยเสนอให้มีการตัดประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลพิเศษเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยให้เหตุผลว่า การจัดตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่ง หรือที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ตามกฎหมายนั้นจะกระทำมิได้เพราะขัดกับรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยิ่งก่อให้เกิดความแตกต่างขึ้นในคดี เพราะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้รับการพิจารณาเพียงชั้นเดียว ส่วนบุคคลทั่วไปได้รับการพิจารณาในศาลถึงสามชั้น<sup>67</sup> นอกจากนี้ ข้อเสนอของฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมนั้นไม่เห็นด้วยกับการตั้งคณะตุลาการในคดีอาญาของผู้ดำรง

<sup>67</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 3 พฤษภาคม ถึง 24 กรกฎาคม 2540 (ครั้งที่ 25 - 27) วันที่ 25 มิถุนายน 2540.

ตำแหน่งทางการเมืองโดยเหตุผลหนึ่งที่คัดค้านก็คือ การให้อำนาจแก่คณะตุลาการดังกล่าวนี้ขัดกับรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการตัดสินใจเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม

แนวคิดสนับสนุน กรรมาธิการท่านหนึ่งคือ คือนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา เห็นว่าควรปรับปรุงหลักการที่จะให้มีศาลพิเศษทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญาของนักการเมือง โดยเสนอว่าควรให้มีการตั้งศาลฎีกาแผนกพิเศษขึ้น กล่าวคือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาเอง โดยไม่ต้องมีการจัดตั้งเป็นศาลใหม่ หลังจากที่มีการอภิปรายข้อดีข้อเสียของการจัดตั้งศาลพิเศษแล้ว ที่ประชุมมีมติให้มีการตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาแทนที่จะให้มีการตั้งศาลพิเศษ ส่วนข้อเสนอที่ให้คำพิพากษาของศาลเป็นที่สุดท้าย โดยไม่มีการอุทธรณ์นั้นยังคงตามร่างเดิมไว้ เมื่อศึกษาประวัติความเป็นมาของแนวคิดเกี่ยวกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้วสามารถสรุปสาระสำคัญได้สองประการ คือ

(1) แนวคิดที่จะให้คำพิพากษาของศาลเป็นที่สุดท้ายโดยจำเลยไม่สามารถอุทธรณ์ได้นั้น มีมาตั้งแต่ชั้นคณะอนุกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ โดยได้รับอิทธิพลความคิดของศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ซึ่งนำแนวคิดมาจากศาลอาญาชั้นสูง (la Haute Cour de Justice) ของประเทศฝรั่งเศส

(2) เหตุผลสำคัญที่มิให้มีการตั้งศาลพิเศษขึ้นมาและกำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาแทนนั้นเพื่อป้องกันมิให้ขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติห้ามมิให้มีการตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ ดังนั้นการกำหนดให้ศาลฎีกามีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นทางออกที่ไม่ทำให้ขัดกับหลักการทั่วไปที่ห้ามมิให้มีการตั้งศาลพิเศษหรือศาลเฉพาะกิจได้<sup>68</sup>

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้พยายามสร้างระบบการดำเนินคดีอาญาลักษณะพิเศษขึ้น เพื่อใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ตลอดจนบุคคลผู้เป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน และผู้ให้สินบนแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อจูงใจให้กระทำการดังกล่าว ทั้งนี้ ด้วยความมุ่งหวังให้ระบบที่สร้างขึ้นสามารถจัดการกับคดีประเภทนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ก่อนหน้านั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ระบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

<sup>68</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 61.

มีความแตกต่างกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไป ตั้งแต่ในชั้นสอบสวนที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นผู้ที่มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง<sup>69</sup> (มาตรา 309 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 301 (2)) บุคคลผู้มีสิทธิเสนอคำฟ้องต่อศาลโดยหลัก ได้แก่ อัยการสูงสุดเท่านั้น (มาตรา 309 วรรคสอง ประกอบมาตรา 305 วรรคสี่) ประการสำคัญในชั้นพิจารณาพิพากษา รัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 308 บัญญัติให้ คดีประเภทนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งวิธีพิจารณาคดีของศาลถูกกำหนดไว้เป็นพิเศษแตกต่างกับวิธีพิจารณาคดีอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>70</sup>

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะยังคงหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ แต่ก็ได้เพิ่มประเด็นสำคัญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้รับรองไว้สองเรื่อง ดังนี้

เรื่องแรก เกี่ยวกับสิทธิอุทธรณ์ของผู้ต้องคำพิพากษา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองว่าผู้ต้องคำพิพากษาสามารถอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาได้ หากมีข้อเท็จจริงใหม่อันเป็นสาระสำคัญแห่งคดี

<sup>69</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 301 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตรา 305

(2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308

มาตรา 305 วรรคสี่ ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใด มีมูล นับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ และให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๓๐๖ และอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป

มาตรา 309 ผู้เสียหายจากการกระทำตามมาตรา 308 มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 301 (2) ได้ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

<sup>70</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 132.



เรื่องที่สอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพิ่มองค์คณะผู้พิพากษา จากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้องค์คณะผู้พิพากษา ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า ผู้พิพากษาในศาลฎีกาเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติ เพิ่มเติมให้ผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา สามารถเป็นองค์คณะได้ด้วย การเพิ่มตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสนี้ เป็นไปตามข้อเสนอของ คณะกรรมการการศึกษาและเตรียมการจัดทำความเห็นเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาล ยุติธรรม โดยมติที่ประชุมให้เหตุผลว่า เนื่องจากเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการตีความว่าผู้พิพากษาอาวุโส ในศาลฎีกาที่จะมีต่อไปมีฐานะเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือไม่

เรื่องที่สาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ “ผู้ไต่สวน อิศระ” ให้เป็นองค์กรผู้มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีก องค์กรหนึ่งนอกเหนือจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>71</sup>

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะยังคงหลักการพื้นฐาน ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ แต่ก็ได้เพิ่มเติมประเด็นสำคัญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มิได้รับรองไว้บางเรื่อง ดังนี้

เรื่องแรก เกี่ยวกับสิทธิอุทธรณ์ของผู้ต้องคำพิพากษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 195 วรรคสี่ บัญญัติว่า คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง ให้อุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษา โดยมีได้กำหนดเงื่อนไขในประเด็น ที่ว่า ผู้ต้องคำพิพากษสามารถอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาได้หากมีข้อเท็จจริงใหม่ อันเป็นสาระสำคัญแห่งคดี ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เคยบัญญัติ ไว้ในมาตรา 278 วรรคสาม

เรื่องที่สอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้องค์คณะนั่ง พิจารณาไม่น้อยกว่า 5 คนไว้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในกรณีนั่งพิจารณาไม่ครบ 9 คน<sup>72</sup>ทำให้อาจ

<sup>71</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 132.

<sup>72</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 195 วรรคหนึ่ง ให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา โดยองค์คณะผู้ พิจารณาประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโส

ต้องแต่งตั้งผู้พิพากษาใหม่ ซึ่งหลักการนี้ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงทำให้ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นที่มีอาจก้าวล่วงได้ทำให้ไม่สามารถนั่งพิจารณาครบองค์คณะได้ ดังนั้น การกำหนดกำหนดองค์คณะชั้นต่ำในการนั่งพิจารณา จะส่งผลดีเพราะจะทำให้การนั่งพิจารณาของศาลมีความต่อเนื่อง

เรื่องที่สาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การร้องขอให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระนั้น จะทำได้ในกรณีที่กล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำการตามมาตรา 234 (1) เท่านั้น<sup>73</sup> ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายวชผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ตามกฎหมายอื่น ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดดังกล่าวจะยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกัน

---

ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้เลือกเป็นรายคดี

<sup>73</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 236 ประกอบมาตรา 237

มาตรา 236 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการตามมาตรา 234 (1) โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่าเหตุอันควรสงสัยว่าการกระทำตามที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริง

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม หน้าที่และอำนาจ วิธีการไต่สวน ระยะเวลาการไต่สวนและการดำเนินการอื่นที่จำเป็นของคณะผู้ไต่สวนอิสระ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 237 เมื่อดำเนินการไต่สวนแล้วเสร็จ ให้คณะผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้สั่งยุติเรื่อง และให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สิ้นสุด
- (2) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย โดยให้นำความในมาตรา 235 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคหกมาใช้บังคับโดยอนุโลม
- (3) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาผิดกฎหมายตามที่ถูกกล่าวหา และมีโทษกรณีตาม (2) ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้นำความในมาตรา 235 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 250 (2) หรือจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อขอให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระตามมาตรา 276 ก็ได้<sup>74</sup>

### 3.7.2 โครงสร้างของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

#### 3.7.2.1 ลักษณะพิเศษของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ดังที่กล่าวมาแล้วตอนต้น แม้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรมก็ตาม แต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากศาลยุติธรรมอื่น ๆ หลายประการ ดังนี้

(1) การกำหนดให้มีแผนกคดีอาญาในชั้นของศาลฎีกาในกฎหมายรัฐธรรมนูญ<sup>75</sup> ซึ่งหาใช่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติอย่างศาลพิเศษอื่น ๆ เช่น ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย ศาลแรงงาน เป็นต้น

(2) การได้มาซึ่งองค์คณะของผู้พิพากษา ขึ้นอยู่กับการคัดเลือกในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีการลงคะแนนลับ และให้เลือกเป็นรายคดี และในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง

<sup>74</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 275

มาตรา 275 ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามวรรคหนึ่ง เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย

การยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 250 (2) ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดดังกล่าวจะยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 250 (2) หรือจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อขอให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระตามมาตรา 276 ก็ได้ แต่ถ้าผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ต่อเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่รับดำเนินการไต่สวน ดำเนินการล่าช้าเกินสมควร หรือดำเนินการไต่สวนแล้วเห็นว่าไม่มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหา

<sup>75</sup> มาตรา 195 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ยังบัญญัติว่า “เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลให้ประธานศาลฎีกาเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาเพื่อพิจารณาคดีดังกล่าวโดยเร็ว” ดังนั้น ในระหว่างที่ยังไม่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล จึงยังไม่มีการคัดเลือกองค์คณะเพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดี สำหรับเหตุผลที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีการเลือกผู้พิพากษาเป็นรายคดีนั้น เพื่อป้องกันมิให้ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นนักการเมืองทราบเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลทางการเมืองต่อองค์คณะผู้พิพากษาได้ หลักการให้เลือกผู้พิพากษาเป็นรายคดีนั้นก็เป็นที่รับรองอีกครั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 วรรคสี่<sup>76</sup> ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 195 วรรคหนึ่ง<sup>77</sup> ก็ยังคงหลักการเดียวกันในการเลือกผู้พิพากษาเป็นรายคดี ซึ่งต่างจากประเทศฝรั่งเศสได้มีองค์คณะคอยทำหน้าที่พิจารณาคดีอยู่แล้วตั้งแต่ช่วงเวลาฟ้องคดี

สำหรับตัวอย่างของการเลือกองค์คณะในการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ในคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ระหว่าง อัยการสูงสุด ผู้ร้อง กับ นายรักเกียรติ สุขชนะ จำเลย โดยหลังจากที่มีการยื่นฟ้องแล้วประธานศาลฎีกาได้เรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อเลือกผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาทำหน้าที่เป็นองค์คณะผู้พิพากษา โดยวันนัดประชุมใหญ่ ประธานศาลฎีกาแจ้งให้ที่ประชุมทราบเพียงชื่อโจทก์จำเลยและคำขอท้ายฟ้องของโจทก์ว่าประสงค์ให้ลงโทษจำเลยตามบทกฎหมายใดเท่านั้น หากผู้พิพากษาศาลฎีกาท่านใดจะถอนตัวจากการได้รับเลือกต้องแถลงต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ก่อนการลงคะแนน โดยแสดงเหตุผลประกอบซึ่งผู้พิพากษาบางท่านได้มีการถอนตัวและที่ประชุมใหญ่มีมติให้ถอนตัวได้ การเลือกองค์คณะผู้พิพากษาได้ใช้วิธีลงคะแนนลับ โดยให้ผู้พิพากษาทั้งหมด 87 คน เดินออกจากที่นั่งไปใช้สิทธิเลือกในคูหาเลือกตั้ง ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับคูหาเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ดี การกำหนดให้มีการเลือกองค์คณะเป็นรายคดีและโดยการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่นั้น เห็นว่า ทำให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ยังขาดคุณลักษณะของ “ศาลพิเศษ” หรือ “องค์คณะพิเศษ” (Chamber) ที่จะให้ความสำคัญกับความรู้

<sup>76</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 219 วรรคสี่ ให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา โดยองค์คณะผู้พิพากษาประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโส ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนเก้าคน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ และให้เลือกเป็นรายคดี

<sup>77</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 195 วรรคหนึ่ง

ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้พิพากษาเป็นสำคัญ ความเชี่ยวชาญในกฎหมายสาขาใดสาขาหนึ่ง จะเกิดขึ้นไม่ได้ หากผู้พิพากษาท่านนั้นมิได้มีโอกาสใช้กฎหมายนั้นอย่างต่อเนื่อง การเลือกองค์คณะผู้พิพากษาเป็นรายคดีทำให้ผู้พิพากษาขาดโอกาสที่จะสร้างความคุ้นเคยและความชำนาญในกฎหมายนั้น ยิ่งกว่านั้นแม้แต่ผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งเคยทำหน้าที่เป็นองค์คณะตัดสินในศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ยังเห็นว่าวิธีการเลือกองค์คณะ โดยการลงคะแนนลับนั้นอาจจะไม่ได้ผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นจริง ๆ นอกจากนี้ ผลกระทบอีกประการหนึ่ง ก็คือ องค์คณะผู้พิพากษาที่ได้รับการคัดเลือกมักจะเป็นผู้พิพากษาระดับรองประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกซึ่งโดยปกติมีภารกิจมากมายอยู่แล้ว การที่ต้องมาทุ่มเทการพิจารณาคดี รวมทั้งไต่สวนพยานหลักฐานเพิ่มเติมจึงมีลดน้อยลง โดยผู้พิพากษาท่านหนึ่งเสนอว่าการเลือกผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะนี้ ควรเลือกผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก่อน จากนั้นจึงค่อยพิจารณาจากเรื่องความอาวุโส

นอกจากนี้ พลตำรวจเอก สุวัจน์ อมรวิวัฒน์ ในฐานะคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังตั้งข้อสังเกตว่า การใช้คำว่า “แผนก” ในศาลฎีกานั้น ควรเป็นการทำหน้าที่อย่างเดียวกันหรือมีการกำหนดงานไว้ในแผนกนั้น โดยไม่ต้องมีการเลือกผู้พิพากษา แต่การที่กำหนดให้ไปคัดเลือกผู้พิพากษา 9 คน ให้มาทำหน้าที่พิจารณาคดีเป็นรายคดี นั้นน่าจะเป็น “องค์คณะ” มากกว่าเป็น “แผนก” ความเห็นของพลตำรวจเอก สุวัจน์ อมรวิวัฒน์ เป็นความเห็นที่น่ารับฟังเนื่องจากการเลือกเป็นรายคดีนั้นมีข้อดี คือ ป้องกันมิให้นักการเมืองทราบล่วงหน้าว่าผู้พิพากษาท่านใดจะเป็นองค์คณะพิจารณาคดี การวิ่งเต้นคดีจึงไม่อาจทำได้ อย่างไรก็ตาม การเลือกผู้พิพากษาเป็นรายคดีก็อาจไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำหน้าที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ประจำ และเป็นศาลชำนาญพิเศษที่เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการทุจริต โดยเฉพาะได้

นอกจากนี้ การเลือกองค์คณะผู้พิพากษาเป็นรายคดี ก็มีได้เป็นหลักประกันว่า นักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงจะใช้อิทธิพลต่อผู้พิพากษาไม่ได้ หากผู้พิพากษามีความยึดมั่นในหลักวิชาชีพของตนอย่างมั่นคงแล้ว การที่จะทราบองค์คณะผู้พิพากษาเป็นการล่วงหน้าย่อมไม่มีผลต่อการตัดสินคดีแต่อย่างใด

(3) องค์คณะผู้พิพากษามีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคน

โดยปกติทั่วไป องค์คณะของศาลฎีกาจะประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 3 ท่าน การกำหนดองค์คณะผู้พิพากษาจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคนนั้น ผู้ร่าง

รัฐธรรมนูญเห็นว่า การกำหนดองค์คณะที่มากกว่าองค์คณะของศาลฎีกาทั่วไปจะช่วยทำให้ การพิจารณาคดีของศาลเป็นไปด้วยความรอบคอบมากขึ้น

#### (4) กระบวนการวิธีพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560<sup>78</sup> ได้กำหนดแนวทางในการค้นหาความจริงโดยใช้ระบบไต่สวน โดยให้อำนาจศาลฎีกาแผนก คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติม ได้เอง ซึ่งจะแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไปที่ศาลจะเคร่งครัดกับการค้นหาความจริง ซึ่งมักจะเข้าใจในหมู่นักกฎหมายไทยว่า การพิจารณาคดีอาญาของไทยใช้ระบบกล่าวหา โดยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีศาลจะวางตัวเป็นกลาง ไม่ถามพยานเอง

#### 3.7.2.2 องค์คณะผู้พิพากษา

องค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นมาจาก ผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกา โดยกระบวนการคัดเลือกองค์คณะ ที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกาจะลงคะแนนเสียงแบบลับ (secret ballot) เพื่อเลือกองค์คณะในแต่ละคดี โดยผู้ที่ได้รับ คะแนนเสียงมากที่สุดเรียงลำดับลงไปจำนวน 9 ท่านจะได้รับเลือกให้เป็นองค์คณะพิจารณาคดี และเพื่อรับรองหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการ ผู้พิพากษาที่ได้รับคัดเลือกนั้นจะทำหน้าที่ จนเสร็จสิ้นกระบวนการความของคดีที่ตนรับผิดชอบ โดยระหว่างการพิจารณาคดี การย้ายผู้พิพากษา ที่เป็นองค์คณะให้ไปทำงานที่อื่นจะกระทำมิได้ อีกทั้งหากมีการเปลี่ยนแปลงสถานะของผู้พิพากษา ที่เป็นองค์คณะให้ไปเป็นผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกา ผู้พิพากษาท่านนั้นก็ยังคงปฏิบัติหน้าที่ ต่อไปได้ การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้เป็นการรับรองความเป็นอิสระของตุลาการว่าจะไม่ถูก แทรกแซงจากฝ่ายตุลาการด้วยกันเอง อีกทั้งยังทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ไม่ขาดตอน เนื่องจากการเปลี่ยนองค์คณะกลางคันแม้เพียงท่านเดียวก็อาจส่งผลกระทบต่อ การพิจารณาคดี หักข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560

มาตรา 6 การพิจารณาคดีให้ใช้ระบบไต่สวนโดยให้ศาลค้นหาความจริงไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริง ให้ศาลรับฟังพยานหลักฐานได้ แม้ว่าการไต่สวน พยานหลักฐานนั้นจะมีข้อผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปจากขั้นตอน วิธีการ หรือกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ถ้าศาลได้ให้โอกาสแก่คู่ความในการโต้แย้งคัดค้านพยานหลักฐานนั้นแล้ว เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตาม ความจริงที่เกิดขึ้นในคดีนั้น ทั้งนี้ ตามแนวทางและวิธีการตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา

### 3.7.3 คดีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 ได้กำหนดเกี่ยวกับคดีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาไว้ในมาตรา 10 ว่า

“มาตรา 10 ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(2) คดีที่คณะผู้ไต่สวนอิสระเห็นว่ากรรมการ ป.ป.ช. มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(3) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาบุคคลอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (1) และ (2) เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาตาม (1) หรือ (2) รวมทั้งผู้ให้ข้อมูลให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตาม (1) หรือ (2) เพื่อจงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่

(4) คดีที่บุคคลตาม (1) หรือกรรมการ ป.ป.ช. หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา 57 วรรคสอง จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน”

จากมาตราดังกล่าว อาจแยกอธิบายเกี่ยวกับอำนาจของศาลได้ใน 2 ลักษณะ คือ บุคคลที่อยู่ในเขตอำนาจของศาล และคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาล

(1) บุคคลที่อยู่ในเขตอำนาจ<sup>79</sup>

<sup>79</sup> สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2545). *คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 73-76.

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้มิได้จัดให้มีขึ้นเพื่อพิจารณาคดีต่อบุคคลทั่วไป แต่มีอำนาจพิจารณาคดีเฉพาะบุคคลบางประเภทตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น

(1.1) บุคคลที่กำหนดไว้โดยตรง

บุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้โดยตรงให้อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะพิจารณาพิพากษาในคดีอาญา ได้แก่

1. นายกรัฐมนตรี
2. รัฐมนตรี
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
4. สมาชิกวุฒิสภา

5. ข้าราชการการเมืองอื่น ซึ่งแม้ว่าในพระราชบัญญัติฉบับนี้จะไม่ได้นิยามความหมายของข้าราชการการเมืองไว้โดยตรง แต่ก็ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 5 ว่า ได้แก่ บุคคลซึ่งว่าราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมืองดังต่อไปนี้

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รองนายกรัฐมนตรี
- (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (4) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (5) รัฐมนตรีว่าการทบวง
- (6) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง
- (7) รัฐมนตรีช่วยการทบวง
- (8) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
- (9) ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี
- (10) ที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (11) เลขานุการนายกรัฐมนตรี
- (12) รองเลขานุการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
- (13) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (14) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (15) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (16) ประจำสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี



- (17) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (18) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (19) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง
- (20) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

เมื่อพิจารณาบุคคลที่มาตรา 9 (1) กำหนดประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 แล้ว จะเห็นได้ว่า บุคคลที่จะถือเป็น “ข้าราชการการเมืองอื่น” หมายถึง ข้าราชการการเมืองตามลำดับที่ 8 - 20

#### (1.2) บุคคลอื่นที่กฎหมายให้ขยายไปถึง

นอกจากสภาฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีอำนาจดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ในกรณีที่มีบุคคลอื่น ๆ ซึ่งมีใช้บุคคลตามข้อ (1.1) แต่ได้ร่วมกระทำผิดกับบุคคลที่อยู่ในเขตอำนาจศาล กฎหมายก็ให้บุคคลอื่นที่ร่วมกระทำผิดดังกล่าวตกอยู่ในเขตอำนาจศาลด้วยเช่นกัน ซึ่งการมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ เป็นตัวการ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83<sup>80</sup> เป็นผู้ใช้ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 84 และเป็นผู้สนับสนุน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86

บุคคลผู้เป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ตามมาตรา 10 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 ได้แก่

- (1) “ตัวการ” “ผู้ใช้” และ “ผู้สนับสนุน” ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

---

<sup>80</sup> ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 83 ในกรณีความผิดใดเกิดขึ้นโดยการกระทำของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ผู้ที่ได้ร่วมกระทำผิดด้วยกันนั้นเป็นตัวการ ต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

มาตรา 84 ผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำความผิดไม่ว่าด้วยการใช้ บังคับ ชูเกียรติ จ้างวานหรือยุยงส่งเสริม หรือด้วยวิธีอื่นใด ผู้นั้นเป็นผู้ใช้ให้กระทำความผิด

ถ้าความผิดมิได้กระทำลงไม่ว่าจะเป็นเพราะผู้ถูกใช้ไม่ยอมกระทำ ยังไม่ได้กระทำ หรือเหตุอื่นใด ผู้ใช้ต้องระวางโทษเพียงหนึ่งในสามของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ถ้าผู้ถูกใช้ได้กระทำความผิดนั้น ผู้ใช้ต้องรับโทษเสมือนเป็นตัวการ และถ้าผู้ถูกใช้เป็นบุคคลอายุไม่เกินสิบแปดปี ผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ ลูกจ้างหรือผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ใช้ ผู้ที่มีฐานะยากจน หรือผู้ต้องพึ่งพาผู้ใช้ เพราะเหตุป่วยเจ็บหรือไม่ว่าทางใด ให้เพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้ใช้ถึงหนึ่งของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับผู้นั้น

มาตรา 86 ผู้ใดกระทำความผิดประการใด ๆ อันเป็นการช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกในการที่ผู้อื่นกระทำความผิดก่อนหรือขณะกระทำความผิด แม้ผู้กระทำความผิดจะมีได้รู้ถึงการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกนั้นก็ตาม ผู้นั้นเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิด ต้องระวางโทษสองในสามส่วนของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดที่สนับสนุนนั้น

ในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในฐานะผู้ลงมือกระทำความผิดต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แล้ว ยังสามารถฟ้องบุคคลผู้เป็นตุลาการ ผู้ใช้ และผู้สนับสนุน ต่อศาลนี้ได้เช่นกัน

“ตุลาการ” “ผู้ใช้” และ “ผู้สนับสนุน” ในที่นี้หมายถึง ตุลาการ ผู้ใช้ และผู้สนับสนุน ตามความหมายของประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือ เป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของ “ผู้ลงมือ” ที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในลักษณะต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติไว้

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตามมาตรา 10 (3)<sup>81</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 อาจจำแนกตุลาการ ผู้ใช้และผู้สนับสนุน ตามบทบัญญัติดังกล่าวได้เป็น 2 ประเภทคือ

(1.1) กรณีตุลาการ ผู้ใช้ และผู้สนับสนุน เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>82</sup>

กรณีนี้ หมายถึง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นตุลาการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดของเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกคนหนึ่ง

(1.2) กรณีตุลาการ ผู้ใช้ และผู้สนับสนุนเป็นบุคคลอื่น

กรณีนี้ หมายถึง บุคคลอื่นที่มีใช้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พรรคหนึ่ง เป็นตุลาการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ในการกระทำความผิดของเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

พึงสังเกตว่า แม้ตุลาการ ผู้ใช้ และผู้สนับสนุน อาจเป็นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเป็นบุคคลอื่นก็ได้ แต่ผู้ลงมือกระทำความผิดจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น

<sup>81</sup> มาตรา 10 ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(2) คดีที่คณะผู้ไต่สวนอิสระเห็นว่ากรรมการ ป.ป.ช. มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(3) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาบุคคลอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (1) และ (2) เป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาตาม (1) หรือ (2) รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตาม (1) หรือ (2) เพื่อจงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่

<sup>82</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 135-136.

หากมิใช่ดังที่กล่าวแล้ว คดีย่อมไม่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่อย่างใด

อีกประการ คือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ถึงมาตรา 166 เป็นความผิดที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้กระทำไว้ กล่าวคือ ผู้ที่จะลงมือกระทำความผิดในหมวดนี้ได้ต้องเป็น (ก) เจ้าพนักงาน (ข) สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ (ค) สมาชิกสภาจังหวัด หรือ (ง) สมาชิกสภาเทศบาล เท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ บุคคลธรรมดาจึงไม่อาจเป็นผู้ลงมือกระทำความผิดดังกล่าวได้ และเมื่อไม่อาจเป็นผู้ลงมือได้ ก็ไม่อาจเป็นตัวการ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 ในการกระทำความผิดนั้นได้ หากมีการกระทำและเจตนา ร่วมกับผู้มีคุณสมบัติในการกระทำความผิด บุคคลผู้นั้นก็เป็นได้ เพียงผู้สนับสนุนตามมาตรา 86 เท่านั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 407/2505, ที่ 1586/2530 และคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ อม.1/2545) นอกจากนี้ เมื่อไม่อาจเป็นตัวการได้ก็ไม่อาจเป็นผู้ใช้ให้กระทำความผิดได้ เพราะตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 84 วรรคสอง บัญญัติให้ผู้ใช้ต้องรับโทษเสมือนเป็นตัวการ ดังนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า บุคคลธรรมดาใช้ให้ผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดกระทำความผิด บุคคลธรรมดาก็ไม่ใช่ผู้ใช้ตามมาตรา 84 แต่เป็นได้เพียงผู้สนับสนุนตามมาตรา 86 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2079/2536)

## (2) คดีที่อยู่ในเขตอำนาจ<sup>83</sup>

ความผิดอาญาที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่

(2.1) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ ความผิดที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาลักษณะ 2 หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา 147 ถึงมาตรา 166

(2.2) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น ตามมาตรา 123 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

## (2.3) การกระทำความผิดอื่น

ในคดีอาญาทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีไม่ใช่คดีอาญาซึ่งพิจารณาโดยศาลชั้นอุทธรณ์ การดำเนินคดีในศาลย่อมต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อย่างไรก็ตาม ในคดีทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ

<sup>83</sup> สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 79, หน้า 76-78.

วิธีพิจารณาคดีไว้เป็นการเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งได้กำหนดกระบวนการพิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ โดยแผนกดังกล่าวมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ถูกกล่าวหาว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือ ทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น รวมทั้งบุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาดังกล่าวด้วย ในที่นี้ จึงขอกล่าวถึงประเภทของคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและสาระสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในกรณีที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดอาญาอื่นใดที่ไม่ใช่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือ ทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น ความผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนา ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท การดำเนินการกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อย่างไรก็ตาม ก็มีความเป็นไปได้ที่การกระทำความผิดอาญาของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจเป็นการกระทำความผิดเฉพาะกฎหมายหลายบท คือ เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือ ทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และในขณะเดียวกันการกระทำดังกล่าวก็ครบองค์ประกอบความผิดอาญาฐานอื่นด้วย ในกรณีเช่นนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรับพิจารณาพิพากษาข้อหาที่เป็นความผิดบทอื่นซึ่งโดยหลักแล้วไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลดังกล่าวไว้ด้วย<sup>84</sup> การกำหนดดังกล่าวนี้มีผลต่อความผิดอาญาที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้กระทำความผิดในสาระสำคัญ คือ

<sup>84</sup> มาตรา 24 ในการฟ้องคดีอาญาสำหรับการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งอยู่ในอำนาจของศาล ให้ศาลรับพิจารณาพิพากษาข้อหาความผิดบทอื่นไว้ด้วย

ในกรณีที่พบว่าศาลอื่นรับฟ้องคดีในข้อหาความผิดอาญาบทอื่นจากการกระทำความผิดกรรมเดียวกับการกระทำความผิดตามที่มีการยื่นฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้องค์คณะผู้พิพากษาแจ้งไปยังศาลอื่นที่รับฟ้องดังกล่าวเพื่อให้โอนคดีดังกล่าวมายังศาลต่อไป หรือศาลอื่นจะขอโอนคดีดังกล่าวมายังศาลเองก็ได้ และให้ถือว่ากระบวนการที่ได้ดำเนินการไปแล้วในศาลอื่นก่อนมีคำพิพากษาไม่เสียไป เว้นแต่องค์คณะผู้พิพากษาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

หากความผิดอื่นที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้กระทำความผิดโทษหนักกว่าความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องลงโทษบทหนักที่สุด ทั้งนี้ ดังที่ได้รับการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 90 ยิ่งไปกว่านั้นศาลอื่นที่มีใช้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองย่อมไม่มีอำนาจประทับฟ้องคดีความผิดอื่นที่เป็นกรรมเดียวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นด้วย

กล่าวโดยสรุป โดยหลักแล้วกระบวนการดำเนินคดีอาญากับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันเป็นกรณีเฉพาะตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจำกัดเฉพาะความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาและความผิดต่อหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นเท่านั้น เว้นแต่กรณีที่เป็นการกระทำความผิดกฎหมายหลายบท พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อหาความผิดอื่นนั้นไปพร้อมกัน<sup>85</sup>

### 3.7.4 วิธีพิจารณาความของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

#### 1) ผู้มีอำนาจฟ้องและขั้นตอนการฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>86</sup>

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเริ่มกระบวนการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาจเริ่มโดยผู้เสียหายกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออาจเป็นการส่งต่อมาจากกระบวนการอื่นก็ได้ ดังนี้

#### (ก) การเริ่มกระบวนการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 23 ผู้มีอำนาจยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แก่

#### (1) อัยการสูงสุด

#### (2) คณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อกฎหมายจำกัดผู้มีอำนาจยื่นฟ้องคดีอาญาไว้ดังกล่าว ผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 (2) จึงไม่มีอำนาจ

<sup>85</sup> สุรพล นิตไกรพจน์ และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 29. หน้า 198-199.

<sup>86</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 144.

ฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ด้วยตนเองต้องกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66<sup>87</sup> โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อดำเนินคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

เพื่อให้สอดคล้องกับที่กล่าวไปข้างต้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงได้ให้ความหมายเป็นพิเศษของคำว่า ผู้เสียหายไว้ในมาตรา 4 ว่า

“ผู้เสียหาย” หมายความว่า ผู้เสียหายจากการกระทำอันเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

และมีบทบัญญัติเพิ่มเติมในมาตรา 68 อีกว่า

“ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่อาจยื่นคำร้องได้ ให้บุคคลดังต่อไปนี้มีอำนาจยื่นคำร้องแทนผู้เสียหาย

- (1) ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจเป็นหนังสือจากผู้เสียหายให้ยื่นคำร้องแทน
- (2) ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาลเฉพาะกรณีและผู้เสียหายเป็นผู้เยาว์ หรือผู้ไร้ความสามารถซึ่งอยู่ในความดูแลและไม่อาจร้องเองได้
- (3) ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามีหรือภรรยา ในกรณีผู้เสียหายตายหรือมีเหตุจำเป็นไม่สามารถยื่นคำร้องเองได้ หรือไม่อาจมอบอำนาจได้
- (4) ผู้จัดการหรือผู้แทนอื่น ๆ ของนิติบุคคลในกรณีผู้เสียหายเป็นนิติบุคคล
- (5) ญาติของผู้เสียหาย ในกรณีผู้เสียหายเป็นผู้เยาว์ไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรม หรือเป็นผู้วิกลจริตหรือคนไร้ความสามารถไม่มีผู้อนุบาล หรือผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล

<sup>87</sup> มาตรา 66 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว เว้นแต่ในกรณีที่ผู้กล่าวหามิใช่ผู้เสียหาย และกล่าวหาไม่ระบุพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการกล่าวหาตามวรรคหนึ่งได้

ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด รวมทั้งมีผลประโยชน์ขัดกันกับผู้เยาว์หรือคนไร้ความสามารถ”

การกำหนดตัวผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดีไว้โดยจำกัคเช่นนี้ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ห้ามมิให้ศาลอื่นรับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้พิจารณาพิพากษา จึงเท่ากับตัดสิทธิผู้เสียหายหรือพนักงานอัยการทั่วไปที่จะฟ้องคดีต่อศาลธรรมดา แม้อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ได้ยื่นฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม

ในทำนองเดียวกัน เมื่ออัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีแล้วผู้เสียหายก็ขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมไม่ได้<sup>88</sup> แม้ว่าผู้เสียหายจะไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ผู้เสียหายอาจเป็นผู้เริ่มกระบวนการได้

ในการเริ่มการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้เสียหายอาจเริ่มกระบวนการดังกล่าวได้ด้วย 2 วิธีการ คือ<sup>89</sup>

ประการที่หนึ่ง ผู้เสียหายอาจกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับคดีส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 235 (2) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (2))

ประการที่สอง ผู้เสียหายอาจร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ซึ่งมีเขตอำนาจสอบสวนเหนือความผิดนั้น ตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ แต่พนักงานสอบสวนย่อมไม่อาจดำเนินการสอบสวนได้เองเหมือนคดีอาญาทั่วไป ทั้งนี้ เพราะคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้นที่จะมีอำนาจไต่สวน<sup>90</sup>

<sup>88</sup> ไพโรจน์ วายุภาพ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 51. หน้า 36-37.

<sup>89</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 144.

<sup>90</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 89 ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา 66 อันเนื่องมาจากได้กระทำการตามมาตรา 88 ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อจะดำเนินการ

(ข) การเริ่มกระบวนการดำเนินคดีอาญาโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>91</sup>

แม้กฎหมายจะบัญญัติให้ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่เมื่อพิจารณาจากฐานความผิดในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วจะเห็นได้ว่า ล้วนเป็นความผิดอาญาแผ่นดินซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121 ที่นำมาบังคับใช้โดยอนุโลมใช้กับคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้มีอำนาจสอบสวนย่อมสามารถเริ่มการสอบสวนได้แม้ไม่มีคำร้องทุกข์ของผู้เสียหาย ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น พร้อมทั้งดำเนินการไต่สวนได้เองโดยไม่จำเป็นต้องมีคำร้องทุกข์จากผู้เสียหาย

(2) ระบบวิธีพิจารณาคดี<sup>92</sup>

การพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นมีลักษณะเป็นระบบไต่สวน โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญามีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้เอง กระบวนการวิธีพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เปลี่ยนจากเดิมที่ศาลไทยเคยยึด “ระบบกล่าวหา” มาเป็น “ระบบไต่สวน”<sup>93</sup> ระบบนี้จะช่วยให้ศาลมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างเต็มที่ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 ได้แบ่งกระบวนการพิจารณาออกเป็น 3 ขั้นตอนตามลำดับ คือ การพิจารณาคดีครั้งแรก การตรวจพยานหลักฐานการไต่สวนพยานหลักฐาน

(2.1) การพิจารณาคดีครั้งแรก

การพิจารณาคดีทุกขั้นตอนดังกล่าวของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องนำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือของคณะผู้ไต่สวนอิสระแล้วแต่กรณี เป็นหลักในการพิจารณา ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 6 วรรคสองบัญญัติว่า

ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ในการนี้หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมิใช่กรณีตาม มาตรา 88 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป

<sup>91</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 145.

<sup>92</sup> ไพโรจน์ วายุภาพ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 51. หน้า 46.

<sup>93</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 67.



มาตรา 6 วรรคสอง การพิจารณาของศาลต้องเป็นไปโดยรวดเร็วตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ทั้งนี้ โดยนำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือของคณะผู้ไต่สวนอิสระ แล้วแต่กรณี เป็นหลักในการพิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้ศาลมีอำนาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สิ่งที่ศาลใช้เป็นหลักในการพิจารณาคดีไม่ใช่คำเบิกความของพยานที่อยู่ในคอกพยาน (Testimony in the Witness's Stand) ตามหลักของการดำเนินคดีอาญาในระบบคอมมอนลอว์ แต่เป็นสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งสำหรับนักกฎหมายไทยที่เคยชินกับทางปฏิบัติที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์แล้ว จะเห็นว่าแนวทางดังกล่าวเป็นสิ่งที่แปลกใหม่ และตรงกันข้ามกับระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย

อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้วิธีพิจารณาคดีประเภทนี้เป็นวิธีพิจารณาในระบบไต่สวนอันเป็นระบบของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์แล้ว ในการพิจารณาทำความเข้าใจวิธีพิจารณาประเภทนี้ จึงต้องพิจารณาจากแนวคิดของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์

การที่ศาลต้องใช้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นหลักในการพิจารณาคดี นักกฎหมายของไทยที่มีทางปฏิบัติแบบระบบคอมมอนลอว์ที่ให้การพิจารณาคดีในศาลเป็นการต่อสู้กันของคู่ความ อาจมองว่าวิธีดังกล่าวจะทำให้เกิดอคติขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงหลักการดังกล่าวนี้จะต้องพิจารณาภายใต้ปรัชญาของระบบกฎหมายซีวิลลอว์ที่ประชาชนมีแนวความคิดแบบยอมรับอำนาจรัฐ โดยไม่มองว่าฝ่ายโจทก์ซึ่งใช้อำนาจรัฐในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมจะทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อจำเลยซึ่งเป็นประชาชนของรัฐเอง รวมทั้งการมอบความไว้วางใจให้แก่ผู้พิพากษาที่มีความชำนาญในทางวิชาชีพกฎหมาย และมีความสันตติจิตต์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ จึงต้องแสวงหาความจริงทั้งในด้านที่เป็นคุณและเป็นโทษแก่จำเลย เพื่อให้ที่เป็นความจริงเท่านั้นมาชี้ขาดการกระทำของจำเลย

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และองค์คณะผู้พิพากษาจึงเป็นความสัมพันธ์ในแบบทำงานร่วมกัน ภาพของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่องค์คณะผู้พิพากษามองจะต้องไม่ใช่ภาพของกลุ่มกับจำเลย องค์คณะผู้พิพากษาจะต้องมองว่าทั้งองค์คณะผู้พิพากษาและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่างมีภารกิจเดียวกัน คือ การค้นหาความจริง แต่การยอมรับนี้จะต้องไม่ไปไกลถึงขนาดว่า ศาลเป็นเพียงตรายางของกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น ข้อวินิจฉัยขององค์คณะผู้พิพากษาต้องเป็นข้อวินิจฉัยที่เป็นอิสระจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในการพิจารณาคดีที่ต้องยึดรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณานั้น ต้องยึดถือหลักในเรื่องการฟังความทุกฝ่าย และสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น ศาลจึงตกอยู่ในเงื่อนไขที่จะนำพยานหลักฐานที่ปรากฏอยู่ในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาใช้ในการตัดสินชี้ขาดคดีโดยทันทีไม่ได้ ศาลจะต้องเปิดโอกาสให้คู่ความได้มีโอกาสได้คัดค้านพยานหลักฐานนั้นก่อน เช่น ในการที่ศาลมีหน้าที่เป็นผู้สืบพยาน หากศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงใดในสำนวนการไต่สวนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดี ศาลจะต้องนำประเด็นดังกล่าวมาซักถามในระหว่างการพิจารณา เพื่อเปิดโอกาสให้คู่ความได้โต้แย้งเรื่องดังกล่าวเสียก่อน อันเป็นไปตามหลักในเรื่องการฟังความทุกฝ่าย และคุ้มครองสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว จึงจะนำพยานหลักฐานนั้นไปวินิจฉัยชี้ขาดนำพยานหลักฐานได้

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ย่อมมีความหมายอยู่ในตัวว่า การพิจารณาในรูปแบบของการไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติม และมีการกระทำเฉพาะเมื่อองค์คณะผู้พิพากษาเห็นสมควรเท่านั้น ในกรณีทั่วไปศาลย่อมสามารถพิพากษาคดีโดยอาศัยสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เลย<sup>94</sup>

นอกจากนี้ในมาตรา 33<sup>95</sup> ได้บัญญัติให้จำเลยมีสิทธิตรวจและขอคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้นับแต่วันที่จำเลยได้รับสำเนาคำฟ้อง

เมื่อมีคำฟ้องและได้มีการตรวจคำฟ้องแล้ว กฎหมายกำหนดว่า การฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง ซึ่งกรณีนี้จะแตกต่างจากการฟ้องคดีอาญาทั่วไป คือ หากอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีอาญาศาลจะไต่สวนมูลฟ้องหรือไม่ก็ได้ จะเห็นว่าหากเปรียบเทียบถ้อยคำที่ใช้ระหว่างมาตรา 26 วรรคสี่<sup>96</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 กับมาตรา 162 (2) แล้วจะพบว่า มาตรา 26 ไม่มีคำว่า “แต่ถ้าเห็นสมควรจะตั้งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้” แสดงว่าการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญานั้นต้องการความรวดเร็ว การที่กฎหมายกำหนด

<sup>94</sup> วิชัย วิวิตเสวี. คดีอาญานักการเมือง แนววิธีของวิธีพิจารณาที่ต้องเปลี่ยนแปลง. *วารสารศาลยุติธรรม*, 1 (4), หน้า 10.

<sup>95</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 33 ภายใต้งบับมาตรา 28 เมื่อศาลประทับรับฟ้องแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาคำฟ้องแก่จำเลย และนัดคู่ความมาศาลในวันพิจารณาครั้งแรกนับแต่วันที่จำเลยได้รับสำเนาคำฟ้อง ให้จำเลยมีสิทธิขอตรวจและขอคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

<sup>96</sup> มาตรา 26 วรรคสี่ การฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

ว่าไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องก่อนนั้น เนื่องจากการฟ้องคดีอาญาทั่วไปที่อัยการเป็นโจทก์นั้น ก่อนที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องต่อศาลได้ผ่านการสอบสวนและการรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และพิจารณาแล้วว่า มีมูลความผิดสมควรสั่งฟ้องเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ในทางปฏิบัติศาลจึงมิได้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนและศาลจะมีคำสั่งประทับฟ้องเลย<sup>97</sup>

ในวันนัดพิจารณาคดีครั้งแรกคู่ความทั้งสองฝ่ายจะต้องมาศาล เมื่อจำเลยมาอยู่ต่อหน้าศาลและศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริง ศาลจะต้องอ่านและอธิบายฟ้องให้จำเลยฟังและถามว่าได้กระทำความผิดจริงหรือไม่จะให้การต่อสู้อย่างไรบ้าง คำให้การของจำเลยให้บันทึกไว้ ถ้าจำเลยไม่ให้การก็ให้บันทึกไว้<sup>98</sup> ในกรณีที่จำเลยไม่มาศาลในวันนัดพิจารณาคดีครั้งแรก ศาลจะพิจารณาคดีต่อไปไม่ได้ เพราะจำเลยยังไม่เข้ามาอยู่ในอำนาจของศาล (คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ อม.2/2550)<sup>99</sup>

ในกรณีที่จำเลยมาศาล เมื่อศาลสอบคำให้การจำเลยแล้วถ้าจำเลยให้การรับสารภาพตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 9 ศาลอาจพิพากษาลงโทษจำเลยโดยไม่ต้องพิจารณาคดีต่อไปก็ได้ อย่างไรก็ตามข้อกำหนดดังกล่าวให้ดุลพินิจแก่ศาลในการเรียกพยานหลักฐานมาทำการไต่สวนต่อไปได้จนกว่าจะพอใจว่าจำเลยกระทำความผิดจริง เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของข้อกำหนดดังกล่าว ที่ยกมาข้างต้น จะเห็นว่าบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่มีการแยกประเภทของความผิด เป็นกรณีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปี ขึ้นไป หรือโทษสถานที่หนักกว่านั้น เช่นที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 176 วรรคหนึ่ง ดังนั้น หากจำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้อง ศาลก็อาจพิพากษาคดีไปได้เลย หรือจะเรียกพยานหลักฐานมาไต่สวนจนกว่าจะพอใจว่าจำเลยกระทำผิดก็ได้ โดยมีพิกัดบังคับถึงว่าความผิดที่จำเลยถูกฟ้องจะมีอัตราโทษเท่าใด นั้นหมายความว่า แม้ความผิดที่จำเลยถูกฟ้องจะเป็นความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป หากจำเลยให้การรับสารภาพ ศาลก็อาจพิพากษาลงโทษจำเลยได้โดยไม่ต้องทำการไต่สวนพยาน หลักฐานต่อไป อย่างไรก็ดี ความเห็นส่วนใหญ่เห็นว่า กรณีเช่นนี้ยังคงอยู่ภายใต้บังคับของหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 176 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ สำหรับคดีที่มีอัตราความผิด ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปี ขึ้นไป หรือโทษสถานที่หนัก

<sup>97</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 68.

<sup>98</sup> มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560

<sup>99</sup> ไพโรจน์ วายุภาพ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 51. หน้า 47.

กว่านั้น ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพ ศาลน่าจะพิพากษาลงโทษจำเลยโดยทันทีไม่ได้ จะต้องมีการไต่สวนพยานโจทก์ประกอบคำรับสารภาพต่อไปจนเป็นที่พอใจว่าจำเลยกระทำผิดจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าว

หากศาลสอบคำให้การจำเลยแล้วจำเลยให้การปฏิเสธ ศาลต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป โดยกำหนดให้มีการตรวจพยานหลักฐานและไต่สวนพยานหลักฐานซึ่งจะต้องแจ้งให้โจทก์และจำเลยทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 14 วัน<sup>100</sup>

ขั้นตอนต่อไป คือ การตรวจและไต่สวนพยานหลักฐาน วัตถุประสงค์ของการตรวจพยานหลักฐาน คือ เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยแม้จำเลยจะมีได้ยื่นบัญชีระบุพยานตามมาตรา 35 หรือมิได้ส่งพยานเอกสารและพยานวัตถุต่อศาลตามวรรคหนึ่ง เพราะเหตุที่จำเลยไม่มาศาลและไม่มีทนายความ หรือแม้โจทก์จำเลยจะมีได้มีการโต้แย้งพยานหลักฐานไว้ หรือมีการโต้แย้งพยานหลักฐานภายหลังวันตรวจพยานหลักฐาน องค์คณะผู้พิพากษาจะไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมก็ได้<sup>101</sup>

#### การตรวจพยานหลักฐาน<sup>102</sup>

การพิจารณาตรวจพยานหลักฐานเป็นกระบวนการพิจารณาขั้นที่ 2 ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 35 กำหนดขึ้นเพื่อให้กระบวนการพิจารณารวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะว่าเมื่อทำการตรวจ

<sup>100</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560

มาตรา 33 วรรคสามในวันพิจารณาคดีครั้งแรก เมื่อจำเลยมาอยู่ต่อหน้าศาลและศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริงให้อ่านและอธิบายฟ้องให้ฟัง และถามว่าได้กระทำผิดจริงหรือไม่ จะให้การต่อสู้อย่างไรบ้าง คำให้การของจำเลยให้บันทึกไว้ ถ้าจำเลยไม่ให้การก็ให้บันทึกไว้ และถ้าจำเลยให้การปฏิเสธหรือไม่ให้การ ก็ให้ศาลกำหนดวันตรวจพยานหลักฐานโดยให้โจทก์จำเลยทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบสี่วัน ในกรณีที่จำเลยมิได้มาศาลในวันพิจารณาคดีครั้งแรกไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ถือว่าจำเลยให้การปฏิเสธ

<sup>101</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560

มาตรา 35 ในวันตรวจพยานหลักฐาน ให้โจทก์จำเลยส่งพยานเอกสารและพยานวัตถุต่อศาลเพื่อให้อีกฝ่ายตรวจสอบ เว้นแต่องค์คณะผู้พิพากษาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เนื่องจากสภาพและความจำเป็นแห่งพยานหลักฐานนั้น หลังจากนั้นให้โจทก์จำเลยแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐานต่อองค์คณะผู้พิพากษา

เพื่อประโยชน์ในการค้นหาความจริง แม้จำเลยจะมีได้ยื่นบัญชีระบุพยานตามมาตรา 34 หรือมิได้ส่งพยานเอกสารและพยานวัตถุต่อศาลตามวรรคหนึ่ง เพราะเหตุที่จำเลยไม่มาศาลและไม่มีทนายความ หรือแม้โจทก์จำเลยจะมีได้มีการโต้แย้งพยานหลักฐานไว้ หรือมีการโต้แย้งพยานหลักฐานภายหลังวันตรวจพยานหลักฐาน องค์คณะผู้พิพากษาจะไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมก็ได้

<sup>102</sup> ไพโรจน์ วายุภาพ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 51. หน้า 47-49.

พยานหลักฐานแล้วจะได้ทำการไต่สวนพยานหลักฐานเท่าที่โต้แย้งกันเท่านั้น ทั้งจะได้มีการกำหนดแนวทางในการเสนอพยานหลักฐานของทั้งสองฝ่ายในขั้นตอนการไต่สวนพยานหลักฐานต่อไปด้วย

ในวันตรวจพยานหลักฐาน ให้โจทก์จำเลยส่งพยานเอกสารและพยานวัตถุต่อศาลเพื่อให้อีกฝ่ายตรวจสอบ เว้นแต่องค์คณะผู้พิพากษาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เนื่องจากสภาพและความจำเป็นแห่งพยานหลักฐานนั้น หลังจากนั้นให้โจทก์จำเลยแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐานต่อองค์คณะผู้พิพากษา<sup>103</sup>

ในกรณีที่พยานเอกสารหรือพยานวัตถุอยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอกเพื่อประโยชน์ในการตรวจพยานหลักฐานดังกล่าว ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 12 กำหนดให้คู่ความที่ประสงค์จะอ้างอิงขอให้ศาลมีคำสั่งเรียกพยานหลักฐานดังกล่าวมาจากผู้ที่ครอบครอง โดยยื่นคำขอต่อศาลพร้อมกับการยื่นบัญชีระบุพยาน เพื่อให้ได้พยานหลักฐานนั้นมาก่อนวันตรวจพยานหลักฐานหรือวันที่ศาลกำหนด

เมื่อโจทก์จำเลยตรวจพยานเอกสารและพยานวัตถุแล้ว ศาลจะสอบถามทั้งสองฝ่ายว่าจะโต้แย้งพยานหลักฐานใดหรือไม่ ถ้าไม่มีข้อโต้แย้ง องค์คณะผู้พิพากษาจะมีคำสั่งให้รับฟังพยานหลักฐานนั้น โดยไม่ต้องไต่สวนก็ได้ แต่คู่ความต้องส่งเอกสารหรือวัตถุพยานนั้นต่อศาลเพื่อใช้ในการวินิจฉัยชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานนั้นว่าจะเชื่อฟังได้เพียงใดต่อไป

ถ้าคู่ความโต้แย้งพยานหลักฐานใด ศาลต้องหมายพยานหลักฐานนั้นไว้แล้วจับบันทึกไว้เพื่อดำเนินการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นต่อไป ถ้าคู่ความไม่โต้แย้งในวันดังกล่าวและคู่ความประสงค์จะโต้แย้งพยานหลักฐานใดในภายหลัง คู่ความฝ่ายนั้นจะต้องยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องก่อนศาลมีคำพิพากษาแสดงถึงเหตุอันสมควรที่ไม่อาจโต้แย้งพยานหลักฐานนั้นได้ในวันตรวจพยานหลักฐาน แต่ศาลจะอนุญาตให้มีการไต่สวนพยานหลักฐานเพื่อเติม ได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 17

การตรวจพยานหลักฐานใช้เฉพาะพยานเอกสารกับพยานวัตถุ ส่วนพยานบุคคลไม่มีการตรวจสอบก่อน โจทก์จำเลยนำพยานบุคคลมาเสนอต่อศาลในชั้นไต่สวนพยานหลักฐานได้เลย

เมื่อคดีนั้นจะต้องมีการไต่สวนพยานหลักฐานต่อไป ไม่ว่าจะพยานเอกสาร พยานวัตถุ หรือพยานบุคคล ในวันนัดพิจารณาตรวจพยานหลักฐานในการไต่สวนต่อไป โดยจะกำหนดว่าฝ่ายใดจะใช้เวลาเสนอพยานหลักฐานได้กี่วัน พยานหลักฐานใดจะเสนอก่อนหลังกันเป็นลำดับ

<sup>103</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 35

อย่างไร แต่จะต้องให้โจทก์เป็นฝ่ายเสนอพยานหลักฐานก่อนเสมอ จะให้จำเลยเสนอพยานหลักฐานก่อนเป็นการขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 174 มิได้

ควรสังเกตว่าการตรวจพยานหลักฐานตามที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการตรวจพยานเอกสารและพยานวัตถุ เพื่อวินิจฉัยว่าจะรับฟังพยานหลักฐานดังกล่าวได้หรือไม่ ต่างกับการสอบถามคู่ความว่าคู่ความจะรับข้อเท็จจริงอันใดได้บ้าง ซึ่งถ้าสอบถามเช่นนั้นแล้วมีการรับข้อเท็จจริงในข้อใดย่อมจะไม่ต้องมีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น ไม่ว่าจะเป็นการพิสูจน์ด้วย พยานเอกสาร พยานวัตถุ หรือพยานบุคคล

สำหรับพยานเอกสารหรือพยานวัตถุที่โจทก์หรือจำเลยไม่ได้โต้เถียงกัน แม้องค์คณะผู้พิพากษาจะมีคำสั่งให้รับฟังได้ก็ตาม ก็มีให้จะต้องเชื่อฟังข้อเท็จจริงตามนั้นเสมอ เพราะการรับฟังกับการเชื่อฟังเป็นคนละเรื่องกัน

#### การไต่สวนพยานหลักฐาน

เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 277 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง “ยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ไต่สวนอิสระ แล้วแต่กรณี เป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร” ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้อธิบายว่าการ “..ยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา” มีความหมายเพียงว่า ขอบเขตหรือกรอบของการพิจารณาคดีให้ยึดแนวทางที่ปรากฏในสำนวนเท่านั้น มิใช่ต้องถือเป็นหลักว่าข้อเท็จจริงต่าง ๆ เป็นดังที่ปรากฏในรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และจำเลยได้กระทำผิดจริงตามที่ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ อม.2/2546)<sup>104</sup> แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ในมาตรา 235 วรรคหก การพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้นำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้ศาลมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

#### (2.3) การถามพยานของศาลและการถามค้าน

สำหรับกรณีการถามพยานบุคคลของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั้นจะแตกต่างจากการสืบพยานบุคคลทั่วไป กล่าวคือ ในคดีอาญาทั่วไปคู่ความฝ่ายที่อ้างพยานจะเป็นผู้ถามซักคู่ความอีกฝ่ายถามค้านและจบลงด้วยการที่คู่ความฝ่ายที่อ้างพยานถามถึง

<sup>104</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 146.

พยานของตนส่วนศาลนั้น แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะกำหนดให้เป็นผู้ที่มีหน้าที่สืบพยานก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติศาลจะมีได้ซักถามพยานด้วยตนเอง แต่กระบวนการวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการสืบพยานบุคคลในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 และข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้องค์คณะผู้พิพากษาสอบพยานบุคคลด้วยตนเอง โดยศาลจะเป็นผู้ที่แจ้งให้พยานได้ทราบประเด็นและข้อเท็จจริงที่จะต้องได้สวน ดังนั้น องค์คณะผู้พิพากษาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะทำหน้าที่โดยตรงในการสืบพยาน

#### (2.4) การทำคำวินิจฉัย

มีข้อสังเกตเบื้องต้นว่า กฎหมายมิได้กำหนดรูปแบบของคำพิพากษาไว้เป็นการเฉพาะอย่างความเห็นในการวินิจฉัยคดี หรือที่เรียกว่า “คำวินิจฉัยส่วนตัว” ที่มีการกำหนดรูปแบบอย่างชัดเจน ดังนั้น รูปแบบของคำพิพากษาจึงเป็นไปตามมาตรา 186 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งก็จะมีสาระสำคัญคล้ายกับที่กฎหมายกำหนดไว้ใน “คำวินิจฉัยส่วนตัว” ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560

ส่วน “คำวินิจฉัยส่วนตัว” นั้น ไม่มีในการตัดสินคดีอาญาทั่ว ๆ ไปเนื่องจากการตัดสินคดีนั้นจะทำในรูปขององค์คณะเสมอ ในระบบภาคพื้นยุโรป การยอมรับให้ศาลสามารถทำคำวินิจฉัยส่วนตัวได้หรือทำให้เห็นแย้งได้เป็นการบ่อนทำลายความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาและหลักกฎหมายด้วย แต่การพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกฎหมายกำหนดให้องค์คณะผู้พิพากษาแต่ละท่านให้ความเห็นส่วนตัวด้วย ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียดของเนื้อหาของ “คำวินิจฉัยส่วนตัว” ก็จะพบว่า มีเนื้อหาคล้าย ๆ กัน

#### (3) ผลของคำพิพากษาและสิทธิในการอุทธรณ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 195 วรรคสี่บัญญัติว่า “คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้อุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษา”

ส่วนวรรคห้า บัญญัติว่า “การวินิจฉัยอุทธรณ์ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามวรรคสี่ ให้ดำเนินการโดยองค์คณะของศาลฎีกาซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า

ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาซึ่งไม่เคยพิจารณาคดีนั้นมาก่อน และได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวนเก้าคน โดยให้เลือกเป็นรายคดีและเมื่อองค์คณะของศาลฎีกาดังกล่าวได้วินิจฉัยแล้ว ให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา”

ประเด็นข้อกฎหมายที่ควรพิจารณาก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ออกแบบให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่พิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกระบวนการพิจารณาคดีนั้นเป็นการพิจารณาคดีให้เริ่มต้นและสิ้นสุดที่ศาลสูงสุด คือ ศาลฎีกาเพียงศาลเดียว (the court of first and only instance) ซึ่งต่างจากการพิจารณาคดีโดยทั่ว ๆ ไปที่ให้มีการริเริ่มการพิจารณาคดีที่ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาตามลำดับ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นที่สุด (final and conclusive) อีกด้วย ซึ่งหมายความว่าคำพิพากษาที่ตัดสินโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น เป็นคำพิพากษาที่เสร็จเด็ดขาด (res judicata) ในตัวเอง ไม่อาจถูกแก้ไขทบทวนโดยกระบวนการยุติธรรมจากศาลที่สูงกว่าได้<sup>105</sup>

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้อุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษา

<sup>105</sup> ธนา ภัทรภายิต. (2559). *ศาลและวิธีพิจารณาคดีทุจริต*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 49.



**ตารางที่ 3 : ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการพิจารณาคดีอาญาทั่วไป  
กับการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>106</sup>**

ลักษณะ	คดีอาญาทั่วไป	คดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง
1.รูปแบบการค้นหาความจริง	ใช้ระบบกล่าวหา	ใช้ระบบไต่สวน
2.การฟ้องคดี	ผู้เสียหายหรือพนักงานอัยการเป็น โจทก์	คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ อัยการ สูงสุดเป็นผู้ที่มีอำนาจฟ้อง ผู้เสียหาย ไม่สามารถเป็น โจทก์หรือ โจทก์ร่วม ได้
3.การรับสารภาพในคดีที่มี จำเลยหลายคน	จำเลยบางคนที่รับสารภาพศาลจะ ไม่จำหน่ายคดีแต่จะดำเนินกระบวนการ พิจารณาจนเสร็จสิ้น	ศาลจะพิพากษาคดีเฉพาะจำเลยที่ให้ การสารภาพ ส่วนจำเลยที่ปฏิเสธศาล จะให้ฟ้องเป็นคดีใหม่
4.การยื่นสำนวนการสอบสวน	พนักงานอัยการไม่ต้องยื่นสำนวน การสอบสวนต่อศาล	โจทก์ยื่นสำนวนการไต่สวนของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาล <sup>107</sup>
5.การรับสารภาพตามฟ้อง	ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้อง ศาลจะพิพากษาโดยไม่สืบพยาน หลักฐานต่อไปก็ได้ เว้นแต่โทษ จำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปหรือหนักกว่า นั้น <sup>108</sup>	ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพศาลอาจ เรียกพยานหลักฐานมาทำการไต่ สวนต่อไปได้ <sup>109</sup>
6.กรณี โจทก์ขาดนัด	ศาลยกฟ้อง เว้นแต่มีเหตุผลอัน สมควร ศาลอาจสั่งเลื่อนคดีได้	ห้ามมิให้ยกฟ้อง

<sup>106</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 72-74.

<sup>107</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560  
มาตรา 26 วรรคสอง

<sup>108</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 176

<sup>109</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 166

### 3.8 ระบบศาลและวิธีพิจารณาคดีของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

เดิมคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ เป็นประเภทคดีที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของแผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบในศาลอาญา ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559<sup>110</sup> เพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

#### 3.8.1 ความเป็นมาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 331 (9) บัญญัติให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ซึ่งภายหลังได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใช้บังคับ โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐในหมวด 8 การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญ แต่ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา ซึ่งก็คือศาลชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทั่วไปและวิธีพิจารณาคดีที่ใช้ก็ยังคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เว้นแต่ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติวิธีพิจารณาคดีไว้เป็นอย่างอื่น

ต่อมามีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 มาตรา 98/1 วรรคสอง ให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ประธานศาลฎีกา โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจึงได้ออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วย

<sup>110</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การทุจริตและประพฤติมิชอบมีผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางสังคม และเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ประกอบกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในระยะที่ผ่านมาได้ทวีความรุนแรงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นจำนวนมาก และจากการดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบอย่างจริงจัง ส่งผลให้มีคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเข้าสู่ศาลมากขึ้น สมควรจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้การอำนวยความสะดวกในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

การดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างไรก็ตามการใช้วิธีพิจารณาคดีตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามายังคงจำกัดอยู่เฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาและดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น เนื่องจากระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงไม่นำไปใช้กับการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นคดีซึ่งอยู่ในอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (4)<sup>111</sup> และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 17 (5)<sup>112</sup> ทำให้เกิดความลักลั่นในการใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน

ต่อมาเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2558 คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมอาศัยอำนาจตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมมาตรา 4 ออกประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมให้มีการจัดตั้งแผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐในศาลอาญา โดยให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐที่อยู่ในเขตอำนาจและที่โอนมาตามกฎหมายและดำเนินกระบวนการใด ๆ ที่เกี่ยวกับคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลอาญา ดังนั้น นับแต่เวลาดังกล่าวเฉพาะคดีทุจริตที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอาญาหรือที่โอนมาที่ศาลอาญาตามกฎหมายจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของแผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐในศาลอาญา แต่สำหรับวิธีพิจารณาคดีที่ใช้ยังคงมีความแตกต่างเช่นเดิม ประกอบ

<sup>111</sup> มาตรา 19 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(4) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทบความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทบความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

<sup>112</sup> มาตรา 17 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(5) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กับ<sup>113</sup> นายอธิป จิตต์สำเร็จ อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา กล่าวถึง สาเหตุและความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งเป็นแผนกคดีพิเศษ ว่า มี 4 เหตุผลด้วยกัน คือ<sup>114</sup>

- (1) เป็นการกระทำความผิดที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้าง
- (2) ผู้กระทำความผิดมักเป็นกลุ่มผู้มีอิทธิพล หรือองค์กรอาชญากรรมที่มีเครือข่ายกว้างขวาง มีกระบวนการกระทำความผิดที่สลับซับซ้อน มีการปกปิดบิดเบือนเส้นทางการเงินและมีการใช้พฤติกรรมรุนแรงในการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม
- (3) การแสวงหาพยานหลักฐานในคดีเหล่านี้ทำได้ยาก พยานมักถูกข่มขู่คุกคาม จึงจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญในการคุ้มครองความปลอดภัยของพยานบุคคลด้วย
- (4) มีกฎหมายกำหนดวิธีการสอบสวนและวิธีพิจารณาคดีไว้เป็นพิเศษและการพิจารณาพิพากษาคดีประเภทนี้ จึงควรมีผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเข้าใจในปัญหา รวมทั้งวิธีพิจารณาที่กำหนดขึ้นเป็นพิเศษ เพื่อที่จะได้สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม นอกจากนี้ศาลอาญามีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วราชอาณาจักร จึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมทั้งด้านองค์ความรู้และบุคลากรเพื่อรองรับคดีที่อาจถูกโอนมาจากศาลในภูมิภาค จึงเป็นเหตุผลและความจำเป็นให้มี “ประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐในศาลอาญา”

เนื่องจากการทุจริตและประพฤติมิชอบมีผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางสังคมและเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ประกอบกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในระยะที่ผ่านมาได้มีทวีความรุนแรงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นจำนวนมากและจากการดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างจริงจังส่งผลให้มีคดีทุจริตและประพฤติมิชอบคู่ศาลมากขึ้นสมควรจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้น โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ประกอบด้วย ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค เป็นการยกฐานะแผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐในศาลอาญาขึ้น ซึ่งการจัดตั้งในลักษณะที่เป็นการส่งต่อเช่นนี้

<sup>113</sup> สราวัณย์ สุวรรณเสรี และอาคม ศรียากษ์. (2560). *ครบเครื่องเรื่องคดีอาญาทุจริต*. กรุงเทพฯ: แสงจันทร์การพิมพ์. หน้า 9-10.

<sup>114</sup> ธนา ภัทรภายิต. *อั้งแล้วเชิงอรรถที่ 105*. หน้า 51.

ยอมทำให้การดำเนินการต่าง ๆ เกิดความสะดวกและเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเปิดทำการศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง พ.ศ. 2559 ให้เปิดทำการศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2559 เป็นต้นไป ส่วนศาลอาญาคดีทุจริตภาค ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวน ที่ตั้ง เขตศาลแล้ว วันเปิดทำการของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 9 ภาค โดยให้เปิดทำการภาค 1 ภาค 3 ภาค 4 ภาค 5 ภาค 6 ภาค 8 และภาค 9 ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2560 ส่วนภาค 2 และภาค 7 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2560

เนื่องจากการทุจริตและประพฤติมิชอบมีผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางสังคมและเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ประกอบกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในระยะที่ผ่านมาได้มีทวีความรุนแรงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นจำนวนมากและจากการดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างจริงจังส่งผลให้มีคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นสู่ศาลมากขึ้น สมควรจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### 3.8.2 โครงสร้างของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

#### 3.8.2.1 ลักษณะพิเศษของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

##### 1) องค์คณะผู้พิพากษา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 12 บัญญัติว่า ให้ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นศาลชั้นต้น ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม และให้นำบทบัญญัติแห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรมมาใช้บังคับแก่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบโดยอนุโลม

ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มีสถานะเป็นศาลชั้นต้น เช่นเดียวกับศาลชั้นต้นอื่น ๆ เช่น ศาลแพ่ง ศาลอาญา เป็นต้น และเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับจำนวนองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีของศาลไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจึงเป็นอยู่อย่างเดียวกับศาลชั้นต้นตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 26<sup>115</sup>

<sup>115</sup> มาตรา 26 ภายใต้บังคับมาตรา 25 ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นต้น นอกจากศาลแขวงและศาลยุติธรรมอื่นซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลนั้นกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคนและต้องไม่เป็นผู้พิพากษาประจำศาลเกินหนึ่งคน จึงเป็นองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งหรือคดีอาญาทั้งปวง

แต่อย่างไรก็ตาม ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบยังคงมีข้อแตกต่างกับศาลชั้นต้นอื่น ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้พิพากษาที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี กล่าวคือ ผู้พิพากษาที่จะปฏิบัติหน้าที่ในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น กฎหมายได้กำหนดตำแหน่งโดยให้ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าศาลและผู้พิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้พิพากษามาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มาตรา 16<sup>116</sup> ผู้พิพากษาประจำศาลตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 26 จึงไม่อาจเป็นองค์คณะร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้

## 2) กระบวนวิธีพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวน<sup>117</sup>

วิธีพิจารณาคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบใช้ระบบไต่สวน แต่เพื่อมิให้เกิดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความหมายของระบบไต่สวน ตามที่นักวิชาการยังให้ความหมายที่แตกต่างกัน จึงมีบทบัญญัติต่อท้ายว่าให้ใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และข้อบังคับของประธานศาลฎีกา

การพิจารณาคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบ ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาในศาลอาญาคดีทุจริตหรือในกรณีศาลอาญาคดีทุจริตแต่งตั้งให้ศาลชั้นต้นอื่น ดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนตามมาตรา 13<sup>118</sup> ศาลชั้นต้นที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนต้องใช้วิธีพิจารณาคดีระบบไต่สวนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และข้อบังคับของประธานศาลฎีกา

### 3.8.3 คดีที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีอำนาจพิจารณาพิพากษา

<sup>116</sup> พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559

มาตรา 16 ในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบทุกศาล ให้มีผู้พิพากษาหัวหน้าคณะศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าศาลและผู้พิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้พิพากษามาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

<sup>117</sup> สรรักษ์ สุวรรณเสวี และอาคม ศรียากย์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 113. หน้า 13.

<sup>118</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559

มาตรา 13 ในกรณีที่มีความจำเป็น ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ อาจแต่งตั้งให้ศาลชั้นต้นอื่นดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ อันมิใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดีแทนก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ ให้ศาลชั้นต้นที่ได้รับแต่งตั้งนำวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบไปใช้บังคับแก่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้น

ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มีอำนาจพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และคดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559<sup>119</sup>

“คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ” หมายความว่า คดีดังต่อไปนี้ ไม่ว่าจะมิใช่ข้อหาหรือความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกันรวมอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม

(1) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หรือความผิดอื่นอันเนื่องมาจากการประพฤติมิชอบ

(2) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่กระทำความผิดฐานฟอกเงิน ที่เกี่ยวเนื่องกับความผิดตาม (1) หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความคิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือกฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

(3) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษบุคคลในความผิดเกี่ยวกับการเรียกรับ ขอมจะรับ หรือให้ ขอให้ รับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือการใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิงว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจหรือข่มขืนใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำใดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น

(4) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

(5) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษบุคคลที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลตาม (1) ถึง (4) ไม่ว่าในฐานะตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือผู้สมคบ

(6) คดีเกี่ยวกับการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีและเอกสารดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

(7) คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะเหตุรั่วรายผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(8) กรณีที่มีการขอให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างหนึ่งอย่างใดก่อนยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องขอตาม (1) ถึง (7)

(9) การกระทำความผิดอันเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท

<sup>119</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 3

คดีที่การกระทำกรรมเดียวอันเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท บทใดบทหนึ่งอยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางมีอำนาจรับพิจารณาพิพากษาข้อหาความผิดบทอื่นไว้ด้วย<sup>120</sup>

(10) การกระทำอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกันในความผิดที่เกี่ยวข้องกัน

คดีที่การกระทำหลายกรรมกรรม ต่างกันในความผิดที่เกี่ยวข้องกัน แม้บางกรรมไม่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบก็มีอำนาจที่จะรับหรือไม่รับไว้พิจารณาพิพากษาได้<sup>121</sup>

คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มิให้หมายความรวมถึง คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวตามกฎหมายว่าด้วยศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว

1) บุคคลที่อยู่ในเขตอำนาจศาล<sup>122</sup>

(1) เจ้าหน้าที่รัฐ

กลุ่มแรก เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

กลุ่มที่สอง เจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

กลุ่มที่สาม เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 1 (16)

(2) บุคคลทั่วไป

<sup>120</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559

มาตรา 8 ในการฟ้องคดีอาญาสำหรับการกระทำอันเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งอยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบรับพิจารณาพิพากษาข้อหาความผิดบทอื่นไว้ด้วย

<sup>121</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559

มาตรา 9 ในการฟ้องคดีอาญาสำหรับการกระทำอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกันในความผิดที่เกี่ยวข้องกัน และบางกรรมไม่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจะรับพิจารณาพิพากษาทุกกรรม หรือไม่รับพิจารณาพิพากษาเฉพาะกรรมใดกรรมหนึ่งหรือหลายกรรมที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยให้โจทก์แยกฟ้องเป็นคดีใหม่ยังศาลที่มีอำนาจก็ได้ ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความสะดวกและเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมเป็นสำคัญ

<sup>122</sup> สรรักษ์ สุวรรณเสวี และอากม ศรียากษ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 113. หน้า 128-145.



บุคคลธรรมดา ซึ่งมีชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐนอกจากอาจถูกฟ้องในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ในฐานะตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือผู้สมคบเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำความผิดแล้ว บุคคลทั่วไปยังอาจถูกฟ้องในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้ เช่น กรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มาตรา 3 (2) คือ คดีที่ฟ้องให้ลงโทษบุคคลที่ร่วมกระทำความผิดฐานฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับความผิดตามมาตรา 3 (1) บุคคลที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือกฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือกรณีตามมาตรา 3 (3) คดีที่ฟ้องให้ลงโทษบุคคลในความผิดเกี่ยวกับการเรียกรับยอมจะรับ หรือให้ ขอให้ รับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือการใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือใช้อิทธิพลเพื่อบังคับใจหรือข่มขืนใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำใด ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น หรือกรณีตามมาตรา 3 (4) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษบุคคลตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

นิติบุคคลก็อาจถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/5 วรรคสอง บัญญัติความผิดของนิติบุคคลไว้ด้วย แต่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนไม่อาจถูกฟ้องในฐานะเจ้าพนักงานได้

### 3.8.4 ผู้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ<sup>123</sup>

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ไม่มีบทมาตรใดกำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีทุจริตไว้โดยชัดแจ้งเหมือนที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 กำหนดบุคคลที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาทั่วไปไว้ว่าได้แก่ พนักงานอัยการ และผู้เสียหาย แต่เมื่อพิจารณาจากความที่ปรากฏในมาตรา 15 มาตรา 16 และข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ที่วางหลักเกณฑ์ในเรื่องการฟ้องคดีและการไต่สวนมูลฟ้องที่ระบุไว้ว่า คดีที่บุคคลหรือองค์กรใดเป็น โจทก์ให้ศาลดำเนินการอย่างไรแล้ว สรุปได้ว่า ผู้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มีดังนี้ อัยการสูงสุด พนักงานอัยการ กรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้มีอำนาจฟ้องคดีดังกล่าวภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

<sup>123</sup> สรรักษ์ สุวรรณเสรี และอาคม ศรีขำกัษ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 113. หน้า 114-119.

### 1) อัยการสูงสุด

กรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84 และมาตรา 97 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มาตรา 3 (1) (2) และ (5)

กรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศและบุคคลใดว่ากระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/2 มาตรา 123/3 มาตรา 123/4 และมาตรา 123/5 ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 99/1 และมาตรา 99/7 และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 3 (1)

การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินอันเนื่องมาจากร้ายคดีปกติ กรณีผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการศาลทหาร รองอัยการสูงสุด หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นด้วย เว้นแต่ตำแหน่งอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 75 และมาตรา 80 (2) (4) และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มาตรา 3 (7)

### 2) ประธานกรรมการ ป.ป.ช.

กรณีกล่าวหาอัยการสูงสุดหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84 และมาตรา 97 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 3 (1) (2) และ (5)

การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินอันเนื่องมาจากร้ายคดีปกติ กรณีผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งเป็นอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 75 และมาตรา 80 (3) และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 3 (7)

### 3) คณะกรรมการ ป.ป.ช.

คดีที่อยู่ในอำนาจอัยการสูงสุดเป็นผู้ยื่นฟ้องทั้งสามกรณีดังกล่าวข้างต้น หากอัยการสูงสุดเห็นว่า รายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ ยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ และมีการตั้งผู้แทนของอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นพิจารณาแล้ว แต่ไม่อาจหาข้อยุติได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 วรรคสอง มาตรา 97 และมาตรา 99/7 ในการนี้ในการฟ้องคดีตามมาตรา 97 หรือมาตรา 99/7 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน นอกจากนี้ ในกรณีที่ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายอื่น บัญญัติให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องยื่นคำร้องต่อศาล หรือมีอำนาจฟ้องคดี เอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี จะพิจารณามอบหมายให้ พนักงานไต่สวนดำเนินการดังกล่าวในศาลแทนในฐานะผู้รับมอบอำนาจหรือจะพิจารณาแต่งตั้ง ทนายความเพื่อดำเนินคดีแทนก็ได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 28/2

### 4) พนักงานอัยการ

ผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนรัฐนอกเหนือจากกรณีดังกล่าวไปแล้ว เป็นอำนาจของ พนักงานอัยการ ซึ่งพอที่จะสรุปที่สำคัญได้ ดังนี้

กรณี ที่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) (Public Sector Anti - Corruption Commission) มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการทุจริตในภาครัฐอันเป็นความผิดอาญาเข้าลักษณะตามพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2542 มาตรา 3 (1) (2) รวมถึงบุคคลอื่นซึ่งเป็น ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 40 และมาตรา 45

ข้อสังเกต ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นว่า ข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร หรือความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ได้รับยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้และได้แจ้งให้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ซึ่งมีการตั้งคณะทำงานเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริง เพิ่มเติมได้ ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ ยืนยันให้ฟ้อง ดังนี้ อัยการสูงสุดจะต้องเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดเป็นที่สุด คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งให้ทนายความฟ้องคดีแทนไม่ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 45

วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

คดีที่อยู่ในอำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น คดีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนถูกกล่าวหาเกินกว่าห้าปี ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 26 (4) และมาตรา 31 (3) คดีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่มีใช้การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า หากให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่าตามมาตรา 30 หรือกรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/1 มาตรา 89/2 หรือมาตรา 89/3 เป็นต้น

คดีที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ใช้บังคับ ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

คดีที่อยู่ในอำนาจศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 3 (3)

การที่อัยการสูงสุด พนักงานอัยการ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจฟ้องคดีได้ การสอบสวนหรือการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องดำเนินการโดยผู้มีอำนาจตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้แล้วแต่กรณี หากการสอบสวนหรือไต่สวนไม่ชอบ โจทก์ก็ไม่มีอำนาจฟ้องคดี

อนึ่ง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอำนาจของพนักงานสอบสวน รวมตลอดถึงอำนาจของพนักงานอัยการในการยื่นฟ้องคดี เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้ในขณะนั้น

##### 5) ผู้เสียหาย<sup>124</sup>

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ไม่มีบทนิยามคำว่าผู้เสียหายไว้ จึงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) ที่บัญญัติว่า ผู้เสียหาย หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิด

<sup>124</sup> สราภรณ์ สุวรรณเสวี และอากม ศรีชาภักย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 113. หน้า 120.

ฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4 มาตรา 5 และ มาตรา 6

ผู้เสียหายที่จะมีอำนาจฟ้องคดีจึงต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ

- (1) มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น
- (2) บุคคลนั้นได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดนั้น และ
- (3) บุคคลนั้นต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย<sup>125</sup>

เมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้น การที่จะถือว่าบุคคลใดได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดนั้นหรือไม่ อาจพิจารณาได้ ดังนี้

(1) ถ้าบทบัญญัติของกฎหมายบทใดมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความคุ้มครองบุคคลประเภทใดแล้ว การฝ่าฝืนบทบัญญัตินั้นเป็นการกระทำต่อบุคคลนั้น บุคคลนั้นจึงเป็นผู้เสียหาย

(2) ถ้าบทบัญญัติของกฎหมายบทใดมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงานของรัฐหรือกิจการในราชการของรัฐ เมื่อมีการฝ่าฝืนบทบัญญัตินั้น โดยทั่วไป เจ้าพนักงานของรัฐหรือกิจการของรัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย แต่ถ้าบุคคลใดได้รับความเสียหายเป็นพิเศษเนื่องมาจากการกระทำนั้น บุคคลนั้นอาจเป็นผู้เสียหายได้ด้วย<sup>126</sup>

ความผิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ส่วนใหญ่เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งความผิดดังกล่าวมุ่งคุ้มครองความบริสุทธิ์สะอาดแห่งอำนาจรัฐ<sup>127</sup> เมื่อผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นการกระทำผิดต่อรัฐ ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐจะเป็นผู้เสียหาย แต่อย่างไรก็ตามในบางฐานความผิด การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐนอกจากเกิดความเสียหายต่อรัฐแล้ว ยังอาจมีบุคคลที่ได้รับความเสียหายด้วย สำหรับบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ก็มีอำนาจฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดดังกล่าวได้ด้วย

สำหรับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น องค์กรประกอบความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ละมาตราอาจนำมาใช้พิจารณาว่า บุคคลทั่วไปอาจเป็นผู้เสียหายได้หรือไม่ กล่าวคือ สำหรับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 152, 153, 154, 155, 156, 158, 159, 162, 164, 165 และ 166 มิได้มีองค์ประกอบของความผิดในเรื่อง

<sup>125</sup> คະนิง ฤๅไชย. (2545). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 18.

<sup>126</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 21.

<sup>127</sup> คณิต ณ นคร. (2549). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 121.

ความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ความเสียหายจากการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตราดังกล่าวจึงเกิดขึ้นแก่รัฐ หรือราชการของรัฐเท่านั้น คุณธรรมทางกฎหมายของความผิดเหล่านี้มุ่งประสงค์ที่จะคุ้มครองรัฐ เอกชนคนใดคนหนึ่งย่อมไม่อาจเป็นผู้เสียหายในความผิดเหล่านี้ได้ แต่ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148, 149, 150, 151, 157, 161 และ 163 มีองค์ประกอบความผิดที่เจ้าพนักงานจะต้องกระทำต่อบุคคลอื่นด้วย หรือมาตรา 157 มีองค์ประกอบความผิดที่ว่า “เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” ดังนั้น ความผิดตามบทมาตราต่าง ๆ เหล่านี้ นอกจากคุณธรรมทางกฎหมายจะมุ่งคุ้มครองตำแหน่งหน้าที่ราชการของรัฐแล้วยังมุ่งคุ้มครองเอกชนคนหนึ่งคนใดที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ จากการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าพนักงานด้วย<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> ธานีศ เกศวพิทักษ์. (2559). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1 – 2 (มาตรา 1 – 156) เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา. หน้า 22–23.